



Szociológia Doktori Iskola

Balogh Péter

Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában?

Az EU-források felhasználásának gazdaságsszociológiai elemzése

Ph.D. értekezés

Témavezető:

Dr. habil. Szántó Zoltán, CSc
intézetigazgató, egyetemi tanár
Budapesti Corvinus Egyetem
Szociológia és Társadalompolitika Intézet

Budapest, 2012

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETŐ ÉS PROBLÉMAFELVETÉS	9
2. ÁLTALÁNOS EMÉLETI BEÁGYAZÁS	18
2.1 Kollektív cselekvés, közjavak	19
2.2 A „közrossz”	21
2.3 Az állami szabályozás	22
2.4 Intézmények, lehetetlenségi tétel, (szándékolatlan) intézményi hatások	26
3. SZAKIRODALMI HELYZETKÉP	29
3.1 (Terület)fejlesztés (– regionális) politika általánosságban	29
3.2 „Település – fejlesztés – egyenlőtlenségek” – Magyarország (I.) – Konrád-Szelényi-Ladányi	31
3.3 A (terület)fejlesztés (– regionális) politika elvei az Európai Unióban	36
3.3.1 Nevezetes fejlemények – hálózatok, a tér és a lokalitás (további) felértékelődése	41
3.3.2 Az Unió források általános intézményi kerete	42
3.3.3 Társadalmi tőke és fejlesztéspolitika	45
3.4. A területfejlesztési politika átalakulása Magyarországon az Európai Unió csatlakozás után – közigazgatás és intézményi környezet	48
3.4.1 Az EU-s támogatások intézményi rendszere Magyarországon – hasonlóságok?	55
3.5 A (terület)fejlesztés (– regionális) politika elvei Magyarországon (bevezető kutatási eredmények)	58
4. KUTATÁSI ELŐZMÉNYEK	65
4.1 Európai uniós kutatási eredmények	65
4.1.1 Tapasztalatok tervezési-programozási – a priori – elemzések alapján	66
4.1.2 Tapasztalatok a valós forrásfelhasználás terén	68
4.1.3 Makro-szintű hatások tapasztalatai	73
4.2 Magyarországi kutatási eredmények, tapasztalatok	76
4.2.1 Rendszerváltás utáni területi helyzetkép	76
4.2.2 Forrásfelhasználás	78
4.2.2.1 Célellentétes redisztributív társadalompolitika a rendszerváltás előtt	78
4.2.2.1.1 „Település – fejlesztés – egyenlőtlenségek” – Magyarország (II.) – Vági Gábor kutatásai	80
4.2.2.2 A forrásfelhasználás egyenlőtlenségei a rendszerváltás után	82
4.2.2.3 Európai Unió források	85
5. KUTATÁSI KÉRDÉSEK, HIPOTÉZISEK	102
5.0 Általános problematika: a „gazdaság és társadalom(fejlesztés)” célellentétessége	102
5.1 Kérdéskör I.: a kedvezményezettség	105
5.2 Kérdéskör II.: decentralizáció	107
5.3 Kérdéskör III.: társadalmi tőke és fejlesztéspolitika	107
5.4 Kérdéskör IV.: településhierarchia, a szabályozási környezet változása	108
6. A KUTATÁS FORRÁSAI ÉS MÓDSZEREI	110
6.1. Statisztikai másodelemzés	110
6.1.1 A kvázi-kísérleti elrendezések bemutatása	111
6.1.2 Statisztikai kontroll	113
6.1.3 További megfontolások	114
6.1.4. Nemzetközi kitekintés – a hatáselemzés európai uniós gyakorlata és módszertani tanulságok	115

6.2 Kvalitatív módszerek	119
6.2.1 Tartalomelemzés	119
6.2.2 Interjú kutatás	119
7. ADATELEMZÉSEK	121
7.0 Bevezetés: célok és lehetőségek.....	121
7.1 A kedvezményezettség kérdésköre	122
7.1.1 A Dél-Alföldi Régió kistérségei fejlesztési forrásainak vizsgálata.....	122
7.1.1.1 Előszóként.....	122
7.1.1.2 Kedvezményezett kistérségek szerinti elemzés	123
7.1.1.3 Kedvezményezett vidékfejlesztési kistérségek szerinti elemzés.....	126
7.1.1.4 Kedvezményezett települések aránya szerinti elemzés.....	127
7.1.1.5 Összegzés	130
7.1.2 Az NFT ROP-projektek empirikus vizsgálata	130
7.1.2.1 Kiinduló összefüggések	131
7.1.2.2 A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összegre.....	132
7.1.2.3 A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összegre.....	133
7.1.2.4 A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a támogatási arányra.....	134
7.1.2.5 A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a támogatási arányra.....	135
7.1.2.6 Összefüggések és egymásra hatások	135
7.1.2.7 Összefoglalás.....	143
7.1.3 A kiemelt projektek empirikus vizsgálata.....	144
7.1.3.1 Előszóként	144
7.1.3.2 Regionális különbségek	147
7.1.3.3 Különbségek az igényelt támogatási összegben	148
7.1.3.4 A területi elmaradottság szerinti különbségségek.....	152
7.1.3.5 Politikai erőter	154
7.1.3.6 Összegzés	158
7.1.4 Az interjú kutatás eredményei	159
7.2 A decentralizáció kérdésköre	169
7.2.1 Az NFT és UMFT projektek adatbázisának elemzése.....	169
7.2.1.1 Előszóként.....	169
7.2.1.2 A decentralizáció mikroszintű hatása a kedvezményezett kistérségek terén a projektek átlagos támogatási arányára	170
7.2.1.3 A decentralizáció makroszintű hatása a kedvezményezett kistérségek terén az összes kifizetett támogatási összegre.....	173
7.2.1.4 A decentralizáció mikroszintű hatása a kedvezményezett települések terén a projektek átlagos támogatási arányára	176
7.2.1.5 A decentralizáció makroszintű hatása a kedvezményezett települések terén az összes kifizetett támogatási összegre.....	178
7.2.2 Interjú kutatási eredmények	182
7.3 A társadalmi tőke és fejlesztéspolitika kérdésköre	184
7.3.1 Megyei szintű adatok vizsgálata	184
7.3.1.1 Előszóként.....	184
7.3.1.2 Kiinduló összefüggések	186
7.3.1.3 A kedvezményezettség és a civil szervezetek nyers és tisztított hatásának elemzése	187

7.3.1.4 Összefüggések és egymásra hatások.....	192
7.1.3.5 Összegzés	196
7.4 Adminisztratív különbségek, adminisztratív változások.....	197
7.4.1 Megalapozó interjúk eredmények: a kistérségek működése	197
7.4.2 Az NFT ROP fejlesztési forrásai a kistérségi hierarchiában.....	202
7.4.2.1 Előszóként	202
7.4.2.2 Kiinduló összefüggések	203
7.4.2.3 A kistérségközponti státusz tisztított hatása a támogatási arányra.....	204
7.4.2.4 A kistérségközponti státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összegre	205
7.4.2.5 Összefüggések és egymásra hatások.....	206
7.4.2.6 Összegzés	213
7.4.3 Az összes NFT és UMFT projekt elemzése a szabályozási környezet változásának feltárásához.....	215
7.4.3.1 Kiinduló összefüggések	215
7.4.3.1.1 Helyezkedés a szabályozási környezetben – előzetes adalékok a kistérségváltás problémájához	221
7.4.4 Az összes NFT és UMFT projekt elemzése a kistérségváltás hatásának feltárásához	224
7.4.4.1 Kiinduló összefüggések	224
7.4.4.2 A kistérségváltás formái szerinti elemzés	226
7.4.4.3 „Kilépési és belépési mobilitás” – a kedvezményezettség változása szerinti elemzések	227
7.4.4.4 A kedvezményezettség kontrollváltozós modellekben	229
7.5 Az adatelemzések eredményeinek összefoglalása és következtetések	231
8. ZÁRSZÓ	235
FELHASZNÁLT IRODALOM	241
MELLÉKLETEK	258
Függelék 1.: Módszertani vázlat – a hatásvizsgálat statisztikai eszközszerének kidolgozása.....	258
Függelék 2. A komplex adatbázisok részletes bemutatása	266
F2.1. A Dél-Alföldi régió kistérségeinek adatbázisa	266
F2.2 NFT Regionális fejlesztés Operatív Program projektjeinek adatbázisa.....	268
F2.3. A kiemelt projektek adatbázisa	271
F2.4. Az NFT-UMFT összes projektjének adatbázisa	279
F2.5. Megyei szintű adatbázis a társadalmi tőke és a fejlesztéspolitikai támogatások vizsgálatára	282

Táblázatok jegyzéke

1. Táblázat: A kutatás keretében készült interjúk megoszlása.....	120
2. Táblázat: Kistérségek közötti különbségek a pályázati sikeresség tekintetében	123
3. Táblázat: Az intézményi szabályozás hatásának vizsgálata lineáris regresszió elemzéssel	125
4. Táblázat: Kistérségek közötti különbségek a pályázati sikeresség tekintetében (AVOP)	126
5. Táblázat: Az intézményi szabályozás hatásának vizsgálata lineáris regresszió elemzéssel (AVOP).....	127
6. Táblázat: Kedvezményezett települések aránya szerinti különbségek.....	128

7. Táblázat: Az intézményi szabályozás hatásának vizsgálata lineáris regresszió elemzéssel (kedvezményezett települések)	129
8. Táblázat: Az intézményi szabályozási nyers hatása a fejlesztési források nagyságára	131
9. Táblázat: A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára	133
10. Táblázat: A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára.....	134
11. Táblázat: A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási arányra	134
12. Táblázat: A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a támogatási arányra	135
13. Táblázat: A kedvezményezett települési státusz hatása kistérségtípusonként	137
14. Táblázat: A kedvezményezettség összefüggésének interakciós modelljei	138
15. Táblázat: Az interakciós modell értékeinek megadása	141
16. Táblázat: A támogatási esély regionális különbségei	147
17. Táblázat: A támogatási esély területi különbségei.....	148
18. Táblázat: A támogatási összeg hatása a támogatási esélyre.....	150
19. Táblázat: Összefoglaló táblázat egyes magyarázó változók támogatási esélyre gyakorolt hatásáról	151
20. Táblázat: Az elmaradott kistérségek arányának hatása a támogatási esélyre	153
21. Táblázat: Az elmaradottság és az igényelt támogatás összefüggései.....	154
22. Táblázat: A megyei önkormányzat összetételének kontrollált hatása a támogatási esélyre	155
23. Táblázat: A politikai szavazatszorzók hatása a támogatási esélyre	156
24. Táblázat: A politikai szavazatszorzók kontrollált hatása a támogatási esélyre.....	156
25. Táblázat: A politikai összetétel által a támogatási esélyre gyakorolt hatások eltérései bírálati fordulónként.....	157
26. Táblázat: A kedvezményezettség hatása projekt és kistérségi szinten.....	161
27. Táblázat: A kedvezményezettség hatása eltérő aggregációs szintek mellett	163
28. Táblázat: Kedvezményezettség, támogatási arány és decentralizáció	171
29. Táblázat: ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció.....	172
30. Táblázat: Kedvezményezettség, ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció	172
31. Táblázat: Kedvezményezettség, támogatási összeg és decentralizáció	173
32. Táblázat: ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció	173
33. Táblázat: Kedvezményezettség, ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció.....	174
34. Táblázat: Kedvezményezettség, támogatási összeg és decentralizáció regionális bontásban	175
35. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), támogatási arány és decentralizáció	176
36. Táblázat: ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció.....	177
37. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció.....	177
38. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), támogatási összeg és decentralizáció	179
39. Táblázat: ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció	179
40. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció.....	180

41. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció régióként	181
42. Táblázat: Az elsődleges magyarázó változók hatásai (N=20)	187
43. Táblázat: Kontrollváltozókkal kibővített modellek	191
44. Táblázat: Interakciós hatást tartalmazó modellek	193
45. Táblázat: A civil szféra hatása a kedvezményezettség függvényében.....	194
46. Táblázat: A kedvezményezettség hatása a civil szervezetek számának függvényében	195
47. Táblázat: Az adminisztratív különbségek nyers hatása a fejlesztési források nagyságára.....	204
48. Táblázat: A kistérségközponti státusz tisztított hatása a támogatási arányra.....	205
49. Táblázat: A kistérségközponti státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára.....	205
50. Táblázat: A kistérségközponti státusz hatása kistérségtípusonként	207
51. Táblázat: A kistérségközponti státusz hatása és az interakciós hatás kistérségtípusonként	209
52. Táblázat: A becslőegyenlet változói behelyettesített értékei	211
53. Táblázat: A kedvezményezettség változása és a támogatási arány.....	217
54. Táblázat: A kedvezményezettség változása és a kifizetett támogatási összeg.....	220
55. Táblázat: A kedvezményezettség változása, a kistérségváltás és a kifizetett támogatási összeg.....	224
56. Táblázat: A kistérségváltás hatása a támogatási arányra és támogatási összegre...	225
57. Táblázat: A kistérségváltás hatása a kifizetett támogatási összegre (millió Ft).....	225
58. Táblázat: Meglévő kistérségbe való átsorolás hatása a kifizetett támogatási összegre (millió Ft)	226
59. Táblázat: Új kistérségalapítás hatása a kifizetett támogatási összegre (millió Ft).....	226
60. Táblázat: A kistérségváltás "kilépési mobilitásának" hatása	227
61. Táblázat: A kistérségváltás "belépési mobilitásának" hatása.....	228
62. Táblázat: A "kilépési és belépési mobilitás" együttes vizsgálata a kontrollváltozós modellekben	228
63. Táblázat: A kistérségváltás hatása kontrollváltozós (kistérségi jellemzők, támogatási arány, kedvezményezettség - NFT, UMFT) modellben.....	229
64. Táblázat: A kistérségváltás formáinak külön hatása kontrollváltozós (kistérségi jellemzők, támogatási arány, kedvezményezettség - NFT, UMFT) modellben	230
65. Táblázat: A főkomponenselemzés eredményeit, a létrehozott index "jóságát" összefoglaló mutatók.....	270
66. Táblázat: Az igényelt támogatási összeg főbb mutatószámai.....	278
67. Táblázat: A főkomponenselemzés eredményeit, a létrehozott index "jóságát" összefoglaló mutatók.....	282
68. Táblázat: A főkomponenselemzés eredményeit, a létrehozott index "jóságát" összefoglaló mutatók.....	284

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A területi hátrányok intézményi kezelésének modellje (Saját szerkesztés).....	63
2. ábra: A kedvezményezettség fejlesztési ollója.....	140
3. ábra: A kedvezményezettség fejlesztési ollója kistérségtípusonként.....	142
4. ábra: A különféle erőforrások összefüggése a pályázati sikerességgel.....	160
5. ábra: A projektek megoszlása az elmaradottság függvényében.....	164
6. ábra: A projektek és támogatások eloszlása elmaradottsági szint szerint.....	164

7. ábra: A decentralizált szinthez kötődő kapcsolatok és a fejlesztési források összefüggése.....	183
8. ábra: Civilek, fejlesztési források, elmaradottság	186
9. ábra: A civil szervezetek számának hatása az elmaradottság függvényében.....	194
10. ábra: A kedvezményezettség hatása a civil szervezetek számának függvényében.	196
11. ábra: A kistérségi forráselosztás dimenziói.....	200
12. ábra: A kistérségek működését befolyásoló tényezők	201
13. ábra: A kifizetett támogatási összeg különbsége kistérségközpontok szerint.....	210
14. ábra: A kifizetett támogatási összeg különbségei kistérségközpontok és kistérségtípusok szerint	212
15. ábra: A kedvezményezettség változásának hatásai	216
16. ábra: Az igényelt támogatási összeg eloszlása.....	277
17. ábra: Az igényelt támogatási összeg decilisenkénti átlagának eltérései	279

Köszönetnyilvánítás

Köszönöm témavezetőmnek, Szántó Zoltánnak a bátorítást és szakmai támogatást.

Köszönöm opponenseimnek, Janky Bélának, Kovách Imrének és Moksony Ferencnek az építő kritikákat és segítő javaslataikat.

Köszönöm Vincze Anikónak az adatbázisok előkészítése során nyújtott segítségét és a dolgozat egyes verzióihoz fűzött észrevételeit.

Köszönöm tanárainknak és munkatársainknak a kutatás során felmerülő problémákkal kapcsolatos reflexióikat, a disszertáció egyes változataihoz fűzött észrevételeiket és a kutatói munka körülményeinek biztosítását.

Köszönöm hallgatóimnak az egyetemi szemináriumok keretében a témáról folytatott beszélgetéseket, vitákat.

Köszönöm szeretteimnek a támogató légkört.

Természetesen a dolgozatban lévő hibákért kizárólag a szerző felelős.

1. BEVEZETŐ ÉS PROBLÉMAFELVETÉS

Kutatómunkánk keretében az Európai Unió fejlesztési források felhasználásának mintázataival, területi szempontú egyenlőtlenségeivel foglalkozunk, így jelen értekezés az ezen témában végzett vizsgálatainkat mutatja be és azok eredményeit foglalja össze. A kérdés jelentőségét az adja, hogy 2004. májusa óta Magyarországon is lehetőség van az EU fejlesztési programjai keretében meghatározott támogatások lehívására, ezért megalapozottnak tűnik a feltételezés, hogy számolni lehet különféle nem szándékolt következményekkel a támogatások eloszlása terén.

Kérdésfelvetésünk legáltalánosabban annak vizsgálatára irányul, hogy a magyarországi redisztributív területfejlesztés – vagy másképp a *szocialista típusú urbanizációs modell* (Ladányi János (2010 [2009a]) keretében keletkező, illetve által okozott *egyenlőtlenségek* (Konrád-Szelényi (2000), Ladányi (2010 [2009a]), Ladányi-Szelényi (2010 [1997]), Szelényi (1990), Vági (1982), Vági (1991)) – az így fellépő „*redisztributív igazságtalanság*” (Szelényi-Manchin 1990: 215-220) –, miként alakultak át, illetve *éltek tovább* a rendszerváltás (Ladányi-Szelényi (2010 [2005]), Pálné (2003), Pálné (2009)), majd az Európai Unióhoz való csatlakozás után (Kovách (2007), Kovách (2008) Kovách–Kristóf (2007), Kovách-Kučerová (2006), Ladányi 2010 [2009b], Ladányi-Szelényi 2010 [2005], Pálné (2009), Voszka (2006)), s az ekkorra kialakuló „*részvételi redisztribúció*” (Kovách (2000); Kovách (2007); Kovách (2010)) keretében, vagyis uniós források felhasználása terén mennyiben jelennek meg hasonló egyenlőtlenségek. Ezt az általános – a vonatkozó szakirodalomba ágyazott – kérdésfelvetést adatelemző munkánk keretében úgy fordítjuk le – az aktuális fejlesztéspolitikai intézményrendszer jellemzőinek feltárása alapján –, hogy a *kedvezményezettség* mint a hátrányok területi szinten értelmezett kumulálódásának indikatív nominális mutatójaként használt *intézményi szabályozás* milyen hatékonysággal fejt ki a szándékolt célját, illetve működése mennyiben céllellentétes, s ezek mögött milyen tényezők, mechanizmusok tárhatók fel empirikusan.

A dolgozat keretében elsőként a megfogalmazott probléma feltárása során az új gazdaságyszociológia elméleti talaján állva a fejlesztéspolitika rendszerét úgy interpretáljuk, mely egyfajta közjóság létrejöttét (Olson 1997) – a közrossz helyzet (Hirschman 1995) kialakulásának megakadályozását – kívánja elősegíteni, amikor a területi kiegyenlítés elvének érvényesítésére intézményi megoldásokat (Elster 1997)

alkalmaz a források allokálásának központi szabályozásában (Stigler 1989b). Előzetes vélekedésünk alapján azonban az állam ezen igyekezete kudarcot vall (Tullock 2005), célellentétes hatások (Szántó 2006; Merton 2002) kialakulását okozva.

Ehhez kapcsolódóan a szakirodalmi áttekintés keretében bemutatjuk a vizsgálat tárgyát képező intézményrendszert (területfejlesztési, regionális politika) általánosságban (pl. Benedek (2006)), majd az Európai Unió szintjén (pl. Davey (2003a), Forman (2000), Horváth (2001a), Kengyel (2008), Szigeti (2007)), s kiemeljük magyarországi jellegzetességeit (pl. Konrád-Szelényi (2000), Ladányi-Szelényi (2010 [1997]), Szelényi (1990)). Kitérünk az európai szakpolitika jelentősebb és a téma szempontjából releváns fejleményeire – a tér és a lokalitás felértékelődésére (pl. Barca (2009), Berky–Kullmann (2011), Dabinett (2011), Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti (2011), Ferry-Gross-Bachtler-McMaster (2007), Gil–Pereira–Teixeira (2011), Kirbiš (2011), Kovách (2000), Kovách (2010)), valamint a társadalmi tőke fejlesztéspolitikai szerepére (pl. Birch–Whittam (2008), Füzér-Gerő-Sik-Zongor (2006), Kovách–Kučerová–Megyesi (2005), Orbán-Szántó (2006)). Kutatásunk során nagyban támaszkodunk a korábbi hazai területfejlesztési politika vizsgálata terén az egyenlőtlenségek újratermelését tárgyaló (pl. Konrád-Szelényi 2000, Ladányi (2010 [2009a])) és empirikusan kimutató (Vági 1982; Vági 1991) munkákra. Bemutatjuk, hogy az akkori redisztributív területfejlesztés miként alakult át a rendszerváltással (pl. Ladányi-Szelényi (2010 [2005]), Pálné (2003), Pálné (2009)), valamint hogy azt követően, az uniós csatlakozás milyen változásokat hozott (Voszka 2006). Ennek kapcsán amellet érvelünk, hogy bár az EU-tagság hozta változások markáns intézményi átrendeződésnek tekinthetők (Kovách (2007), Kovách–Kristóf (2007), Kovách 2010), azonban a fejlesztési források megszerzéséért folytatott versengés főbb jellemzői és törésvonalai nem strukturálódtak át oly mértékben, hogy ne feltételezhetnénk a korábbi kritikai munkák kérdésfeltevéseinek aktualitását. Itt kapott helyet egy előzetes kutatási eredmény is, melynek keretében a magyar területfejlesztést szabályozó stratégiai dokumentumok és törvények tartalomelemzésével képet alkotunk az azokban foglalt fejlesztési elvekről és arról, hogy miként hatják át az uniós szempontok a hazai jogszabályi környezetet, illetve a tervezés ezen formáját. Ezen eredményekre nagyban építünk a kérdésfeltevéseink megfogalmazásakor.

A dolgozat keretében áttekintést adunk a hazai és nemzetközi kutatási előzményekről. A nemzetközi eredményeket csoportosítva mutatjuk be aszerint tagolva a beszámolókat, hogy azok a tervezési-programozási adatok elemzésére (pl. Bradley (2006), Crescenzi (2009), Florio (2006), Gardiner–Martin–Tyler (2004), Marelli (2007)), a valós

forrásfelhasználás terén kapott összefüggésekre (pl. Christopoulou (2011), Fiorino-Ricciuti (2007), Helland-Sørensen (2009), Kemmerling–Bodenstein (2006), Kovách–Kučerová–Megyesi (2005), Lóránd (2011)), illetve az uniós támogatások makro-szintű hatásaira vonatkoznak (Azzopardi (2011), Martin–Tyler (2006), Esposti–Buselotti (2008)). Ezen tanulmányok vázlatos bemutatásával célunk elsődlegesen az, hogy munkánkat elhelyezzük a nemzetközi kutatások témái között, továbbá hogy saját kérdésfelvetéseinket beágyazzuk a vonatkozó vizsgálatok körébe.

A magyarországi kutatási előzmények közvetlenebbül kötődnek a megfogalmazandó és empirikusan tesztelt kutatási kérdésekhez, így elsőként átfogó képet adunk a rendszerváltás utáni területi helyzetről (pl. Gázsó (2008), Kovách-Nagy Kalamász (2006), Lőcsei (2010), Nemes Nagy (2005), Szabics-Márványkövi (2004)), majd a források felhasználásának legfőbb tendenciáit emeljük ki. Általánosabb példákkal is illusztráljuk a rendszerváltás előtti társadalompolitika célellentétes következményeit (pl. Ladányi (2010 [1975]), Ladányi–Szelényi (2010 [1997])), majd rátérünk és részleteiben elemezzük azokat a tényezőket és összefüggéseket, melyek a korszak területfejlesztési politikájának kontraproduktivitásához hozzájárultak. Kiemelten foglalkozunk itt Vági Gábor (1982; 1991) kutatásaival. Ezt követően ugyanezen mintázatokat a rendszerváltás utáni fejlesztési források felhasználására vonatkozó kutatási eredmények (pl. Bódi (2008b), Bódi-Fekete (2007), Fekete (2001), Fekete (2008a), Fekete (2010a)) alapján rekonstruáljuk, majd pedig a témánkhoz már közvetlenül is kötődő uniós támogatások hazai hasznosulásáról szóló vizsgálatokból válogatunk (pl. Berky–Kullmann (2011), Bugarszki-Eszik-Soltész-Sziklai (2010), Csengődi–Csité–Felföldi–Juhász (2006), Csité–Jákobi (2009), Kollár–Káposzta–Nagy–Nagy–Vudiné (2011), Kovách (2007); Kovách–Kristóf (2007), Molnár–Pénzes–Radics (2011), Nagy–Káposzta–Nagy–Kollár (2011), Pálné (2009)).

Az értekezésben megválaszolni szándékozott kérdések, hipotézisek megfogalmazásakor egyrészt közvetlenül merítünk a releváns korábbi és jelenlegi szakirodalmi fejleményekből és kutatási tapasztalatokból. Másrészt pedig a magyar (terület)fejlesztési rendszer jogszabályi környezetének – korábban bemutatott – áttekintése alapján, illetve abból levezetve fogalmaztuk meg az empirikusan tesztelt főbb kérdésköröket és hipotéziseket: (1) a kedvezményezettség mint az intézményi szabályozás megnyilvánulása hatásának feltárását, (2) a decentralizációnak és a forrásallokáció összefüggésének problémáját, (3) a társadalmi tőke fejlesztéspolitikai relevanciájának, továbbá (4) egyéb adminisztratív tényezők (a települési hierarchia, a szabályozási

környezet változása és a kistérségváltások) vizsgálatát. A hipotézisek általánosságban a célellentétesség – a kutatási előzmények és az intézményi keret elemzése alapján leszűrhető – lehetséges empirikus megjelenési formáival kapcsolatosan fogalmaznak meg összefüggéseket, így lényegében ugyanazon fő probléma eltérő aspektusaiként kezeljük az azok – vagyis a hipotézisek – teszteléséből származó eredményeket.

A kérdéskörökre vonatkozó előzetes vélekedéseink, hipotéziseink tesztelésére elsődlegesen statisztikai adatok másodelemzését végeztük el, a hatáselemzés módszertani eszköztárának (pl. Moksony 2005; Moksony 2006) felhasználásával. Ennek során minél körültekintőbben igyekeztünk eljárni a modellválasztás és -építés terén annak érdekében, hogy lehetőleg minél magasabb belső érvényességű összefüggésekhez juthassunk, vagyis a lehetséges alternatív magyarázatok, torzító hatások minél nagyobb körét kizárhassuk illetve kontrollálhassuk (ennek érdekében a függelékben külön módszertani jegyzetben foglalkozunk a hatáselemzésnek az általunk vizsgált probléma szempontjából tekintett alkalmazhatóságával). Az elemzési eszköztárat úgy építettük fel, hogy az aktuálisan vizsgált kérdésfelvetés szempontjából lehetőleg a legadekvátabb eljárásokat tartalmazza – ennek fényében jellemzően a *'regression discontinuity design'*-ra épülő lineáris és logisztikus regressziós tesztek és keresztábrák számításokat egyaránt alkalmazunk. A másodelemzés (megtervezése) során a területi elemzések azon további módszertani problémáira is reflektálunk, melyek relevánsak lehetnek (skálázási és zónázási hatás, a területi aggregáció problémája) elemző munkánk szempontjából (Dusek 2004, T.E. 2005), továbbá rövid áttekintést nyújtunk az uniós regionális politika hatáselemzésének módszertanáról és a nemzetközi szakirodalom ezzel kapcsolatos egyes megállapításait is felvázoljuk (pl. Batterbury (2006), Beenstock–Felsenstein (2008), Bradley (2006), Eser–Nussmueller (2006), Polverari (2011)).

A már meglévő statisztikai adatok másodelemzése mellett munkánkban kvalitatív módszereket is alkalmazunk: tartalomelemzést végzünk a törvényi és stratégiai dokumentumok fókuszpontjainak feltárására, valamint interjúk kutatás keretében igyekszünk pontosítani, további adalékokkal szolgálni a vizsgált kérdésekhez. A kvalitatív módszerek elemzése során kapott eredményeket egyrészt arra használjuk tehát, hogy megalapozzuk a hipotéziseket, másrészt pedig hogy képet alkothassunk a statisztikai elemzések eredményei mögött esetlegesen meghúzódó mechanizmusokról.

Az adatelemzések keretében több, általunk összeállított komplex adatbázist használtunk fel (a Dél-Alföldi Régió kistérségeinek aggregált adatbázisa, az NFT ROP-projektjei, a

kiemelt projektek adatbázisa, az összes NFT és UMFT projekt összeillesztett komplex adatbázisa, megyei szinten aggregált NFT adatok), melyek eltérő területi metszetben és léptékben (projekt szintű adatok és aggregált adatok egyaránt) jelenítik meg a fejlesztési források eloszlásának főbb jellemzőit (az adatbázisok kialakításának mikéntjét, változóinak bemutatását illetve a további módszertani jellemzőket [konstruált változók képzése, összevont indexek készítése során nyert statisztikai mutatók] a függelékben az elemzés sorrendjében közöljük). Az elemző fejezetek során sorrendben járjuk körül empirikusan az előzőekben felvázolt kérdésköröket, azonban mindez egyfajta körkörös logikát jelent, amennyiben elsőként a *kedvezményezettség* problematikáját tárgyaljuk a legbőségebben és a legtöbb adatbázis felhasználásával, viszont ez visszatér rendre a többi kérdéskör feltárása esetében is. Hiszen a *decentralizáció* hatását például a kedvezményezett kistérségekbe és településekbe alokált források arányai alapján vizsgáljuk, a *társadalmi tőke* kérdését a civil szervezetek területi eloszlásával és a területi elmaradottsággal hozzuk összefüggésbe, az egyéb statikus és dinamikus *adminisztratív tényezőkből* (települési hierarchia, szabályozási környezet változása, kistérségváltás) fakadó hatások tárgyalásával pedig tulajdonképpen visszajutunk a kedvezményezettséghez – annak kereteit kitágítva.

Problémafelvetésünk nívumát az jelentheti, hogy elemzésünkbe éppen azon intézményi minősítéseket emeljük be, melyeket az aktuális fejlesztéspolitika állapít meg és mint alkalmazandó elvet jelöl meg (a megközelítést Vági Gábortól (1972) kölcsönözzük). Ezen tényezők hatásának vizsgálatát jelenti tehát az értekezés: olyan célok teljesülésének kutatását, melyet maga a szabályozó tűz ki. Ennek megfelelően *nem* célunk annak feltárása, hogy a fejlesztési források milyen hatást gyakorolnak egyes gazdasági-társadalmi problémákra. Ezt már önmagában az a tény is nehézkessé teszi, hogy a településstruktúra változása lassú folyamat; nem mérhető emberi mértékkel (Fekete 2010a: 35). Pusztán arra szorítkozunk, hogy empirikusan képet alkossunk arról, hogy maga a fejlesztési források elosztása terhelt-e nem szándékolt, célellentétes következményekkel, illetve hogy ezek mögött esetlegesen milyen okok és mechanizmusok állhatnak. Mindezek során nagyban támaszkodunk rá, illetve alkalmazzuk Stigler (1989b) állami beavatkozásról szóló koncepciójának azon módszertani javaslatát, miszerint az állami beavatkozás *valódi céljait* mindig annak *eredményeiből* szükséges levezetni (Stigler 1989b: 351-352). A módszertani eszköztár fentiekben vázolt módon történő kialakítása és alkalmazása révén nyerhető kutatás eredmények – bízunk benne, hogy – hozzájárulhatnak a fejlesztéspolitikai források

felhasználását meghatározó tényezők és mechanizmusok megismeréséhez, a jövőbeli tervezési folyamat esetleges támogatásához.

A dolgozat végén, az elkészülő zárszót és kutatásaink továbbfolytatása lehetőségeinek felvázolását megelőzően az adatelemzések eredményeinek összefoglalásakor a megfogalmazott kérdéskörök (KK) vonatkozásában – egyebek mellett – rámutatunk, hogy a *kedvezményezettség problematikája* (KK 1) kapcsán a célellentétességet, illetve az intézményi szabályozás kudarcát szemléletesen demonstrálja az – a szakirodalom által ugyancsak regisztrált (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 83) – eredmény, hogy a vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek rosszabbul teljesítenek a nem vidékfejlesztési kistérségekhez képest a *vidékfejlesztési célú pályázatok* terén. A ROP-pályázatok esetében ugyancsak a különbségek növekedésére, a *fejlesztési olló kinyílására* utaló eredményt tapasztaltunk, amennyiben a nem elmaradott (nem kedvezményezett) kistérségek hátrányos helyzetű településeinek projektjei mind a támogatási arány, mind pedig a kifizetett támogatási összeg tekintetében hátrányt szenvednek, ami a támogatásoknak egyfajta területi polarizálódásáról tanúskodik. Ez a tapasztalat összhangban van a területi egyenlőtlenségek rendszerváltás utáni alakulására általánosan jellemző mozaikszerű mintázottságával (Kovách–Nagy Kalamász 2006: 164). A kiemelt projektek területi eloszlása ugyancsak a fejlettségi szinttel ellentétes irányú kapcsolatot mutat, amennyiben a kevésbé fejlett régiókból beadott kiemelt projektnek kisebb az esélye támogatottságra. A fejlettség és a forráslehívás sikeressége közötti kapcsolat mögött lévő tényezők – az interjúk kutatás eredményei alapján – egy általános erőforrás-hiány különféle megnyilvánulási formáinak (anyagi, kulturális, kapcsolati) kombinációjaként rajzolódnak ki. Továbbá az interjúk tapasztalatok és a másodelemzés során nyert összefüggések egyfajta *fejlesztési csapda* működésére utalnak, amennyiben projektszinten megéri kedvezményezettnek lenni, mert magasabb támogatási arány és támogatási összeg érhető el, azonban települési, kistérségi, megyei, régiós szintre aggregáltan a kedvezményezettség hatása már negatívan – azaz hátrányként – jelenik meg. Egyszerűen megfogalmazva arról van tehát szó, hogy akik sikeresen pályáztak, kedvezőbb helyzetben voltak a *többi pályázónál*, de még mindig így is túl sok maradt a nem vagy sikertelenül pályázó a kedvezményezett területeken (azaz a fejlesztési forrásokért folyó versenybe sikeresen bekapcsolódó *pályázók* körében jobb helyzetben vannak a kedvezményezettek, azonban a kedvezményezettség nem emel be mindenkit – az elmaradottakat is – a forrásokért vívott versenybe). Az intézményi szabályozás

sikerességének értékelése szempontjából tehát ez projekt-szemponútú megközelítésben pozitív eredményeket jelent, területi szempontból azonban a kitűzött cél megghiúsulásaként értelmezhető. Magyarázatként szolgálhat erre a tapasztalatra egyrészt, hogy a *részvételi redisztribúció rendszerében* (Kovách 2000: 185; Kovách 2010: 26; 184) a forrásfelhasználást nagyban befolyásoló emberi erőforrások – a projekt osztály (Kovách 2007) – nincs jelen az érintett hátrányos helyzetű területeken. Másrészt további, jellemzően inkább a szabályozási környezetben keresendő tényező, hogy a források koncentráltsága a nemzetközi tapasztalatokkal egybehangzóan (Berky–Kullmann (2011), Crescenzi (2009), Lóránd (2011)) Magyarországon sem kielégítő, illetve elégséges ahhoz, hogy a forráshiányos helyzetből fakadó hátrányt megszüntesse. Ugyanakkor az *egyenlőtlenségek (újra)termelődése* szempontjából azért is kiemelten fontosak a fenti tapasztalatok, mivel a projekt osztály létrejötte *önmagban* az új redisztribúciós rendszerben gyökerezik, s érdekérvényesítő tevékenysége és annak hatalmi struktúrára gyakorolt hatása legitimálnak tűnve és a valós hatalmi viszonyokat elfedve történik a projektek közvetítésében és szervezésében játszott nélkülözhetetlen(ként) és szükségszerű(ként feltüntetett) szerepe miatt (Kovách 2007: 218).

A *decentralizált forráselosztási rendszer* célellentétessége (KK 2) kapcsán úgy tűnik, (újra) láthatóvá vált egy azt magyarázó lehetséges tényező az EU-források esetében is. „Újra”, hiszen a szakirodalom számára nem ismeretlen, hogy a helyi érdekek érvényesítése, a lobbitevékenység hatékonyabb, ha decentralizáltan zajlik a forráselosztás: ez volt tapasztalható a rendszerváltás utáni hazai, közvetlenül területfejlesztési célú források esetében, amikor a támogatások megítélésének decentralizálása következtében nem jogosultak is részesedtek a támogatásokból (Fekete 2001: 189-191), valamint alátámasztja azt az általános összefüggést, hogy a térbeli kiegyenlítés annál sikeresebb, s a forráselosztás mintázata annál méltányosabb, minél magasabb szinten hozzák meg az újraelosztási döntéseket (Pálné 2003: 58). Továbbá mivel a területfejlesztés és szabályozás dinamizálódó viszonyai miatt a helyi-térségi-regionális érdekérvényesítés (túlzottan) hatékony(abb)á vált – az ezek terén zajló hatalmi harcok új hálózatok kialakulásához vezettek (Kovách–Kristóf 2007: 108). Az elemzéseink során tapasztalt összefüggések és az interjúk tapasztalatok alátámasztják tehát ezen mechanizmus működését az *Európai Unió támogatásai* esetében is, vagyis sokkal inkább beszélhetünk arról, hogy a magyar területfejlesztésben a lokális-regionális érdekérvényesítés jellemzően *nem fejlesztési koalíciók* (Pálné 2009: 39-46),

sokkal inkább *elosztási* koalíciók (Olson 1987) kialakulását illetve újrastrukturálódását hozhatta.

Jóllehet a *társadalmi tőke* (KK 3) – pontosabban a civil szervezetek – területfejlesztésben betöltött szerepe Magyarország EU-csatlakozásának hajnalán nem volt túlzottan jelentős mértékű (Kovách 2005a: 17), elemzéseink arra utalnak, hogy ez a formálódó, kezdeti állapot (Kovách 2005b: 136) kedvezően változott, s a civilekben rejlő *erőforrások* (Kovách 2005b: 136-137) sikeresen aktivizálódtak. A szakirodalomnak a fejlődés-társadalmi tőke kapcsolatára vonatkozó összefüggése ugyanis – melynek értelmében a társadalmi tőke fokozza a gazdasági növekedés lehetőségét (Putnam 2006: 208), előremozdítja (Kovách–Kučerová–Megyesi 2005: 109-110) és megszilárdítja a fenntartható regionális fejlődést (Birch–Whittam 2008: 438) – empirikusan egyrészt egyfajta feltételként jelenik meg a magyarországi uniós források esetében (amennyiben a regionális fejlődés fenntarthatóságához szükséges a civil szervezetek formájában a társadalmi tőke), másrészt a felzárkóztatás eszköze is a társadalmi tőke (amennyiben az elmaradottabb területeken a civil szervezetek fejlesztési potenciálja magasabb).

A kistérségeken belüli forráseloszlást meghatározó *adminisztratív tényezők* (KK 4); a központok forráselszívó ereje (Jablonszky 2011: 25-26) kapcsán adatelemzéseink tapasztalatai arra utalnak, hogy bár 1996-ban még úgy látszott (Berey 1996: 79): a hierarchikusan centralizált településfejlesztési gyakorlat keretében privilegizált nagyobb, központi funkciójú települések (Vági 1991) elvesztik előnyüket, az ezredforduló utáni uniós forrásokra épülő fejlesztéspolitikában *megőrizték* ezen kedvező pozíciójukat. Vagy pontosítva: (legalábbis) *újfent kialakultak* a fejlesztési forrásoknak a fejlesztési gyakorlatnak keretet adó adminisztratív rendszerben központi szereppel bíró településeken való koncentrálódási folyamatai (Csengödi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 82-83, NFÜ KF 2008: 8).

Az adminisztratív változások másik – a szakirodalom által empirikusan kevésbé elemzett, azonban kutatásunkban fontosnak tekintett – aspektusa; a *szabályozási környezet változása* (vagy immár fogalmazhatunk így is: *váltása* – lásd lejjebb) kapcsán érdekes összefüggéseket tártunk fel: *projekt szinten* egyrészt a pályázók számára kedvező eredmények jelennek meg (magasabb támogatási arány), másrészt úgy tűnik, hogy az eleve már korábban is kedvezményezett kistérségekbe tartozó, jelenleg hátrányos helyzetű kistérségbeli pályázók *kisebb hátrányt szenvednek* a megszerzett támogatási összeg terén.

A *kistérségváltás* problémájának elemzéséből leszűrt tapasztalatok alapján a kistérségváltás ténye önmagában növeli a projektek támogatási arányát és támogatási összegét (főleg új kistérség alapítása esetében), valamint akkor éri meg kedvezményezett kistérségbe kerülni, ha már előzőleg is kedvezményezett kistérségben volt a település, azonban korábban fejlett (nem hátrányos helyzetű) kistérségből elmaradottba váltani hátrányokkal jár. Azon további, az interjúk kutatásból származó eredmények alapján, hogy a települések közötti együttműködést jelentős mértékben gazdasági – forrásszerzési- illetve projektgenerálási – szempontok határozzák meg, (új) (fent) arra (is) következtethetünk, hogy meglehetősen jól sikerült, illetve mostanra kiteljesedett a magyarországi területpolitika helyi érdekek felértékelődését célzó paradigmaváltása (Bódi 2001: 166). Ez azonban nem feltétlenül illetve nem kizárólag a várt formában valósult meg, ugyanis ezen érdekközösségeket a vizsgált uniós fejlesztési források esetében nem elsősorban a helyi társadalmak és kapcsolataik belső integráltsága hozza, *hozhatta*, hanem maga a *támogatásszerzés igénye*. Ha ugyanis alkalmazzuk Stigler (1989b) állami beavatkozásról szóló koncepciójának logikai felvetéseit és módszertani javaslatait – melyek szerint a központi beavatkozás jellemzően mindig *előnyös a szabályozottak számára*; illetve hogy az állami beavatkozás *valódi céljait* mindig annak *eredményeiből* szükséges levezetni (Stigler 1989b: 351-352) – a kistérségváltás gyakorlata és vonatkozó empirikus eredményei ennek kapcsán úgy is értelmezhetők, hogy a saját érdekek megvalósításának megújuló-átalakuló rendszerében; a részvételi redisztribúcióban (Kovách 2000: 185; Kovách 2007: 214, Kovách 2010: 26; 184) maga a *területi-adminisztratív érdekérvényesítési struktúra* is változtathatóvá válik (Bódi 2001: 58). A *fejlesztéspolitika projektjesítése* során megjelenő új kormányzati technikák (Kovách 2007: 214) révén az érdekeltek képesek *lehetek* olyan fokú megszerveződésre (Olson 1998), hogy magában a kedvezményezettiségi szempontok érvényesítésének keretét adó közigazgatási struktúrában is lehetőség nyílt előnyös helyzetet teremteni – vagyis ezt (is) eszközként használhatták érdekérvényesítő tevékenységük során.

2. ÁLTALÁNOS EMÉLETI BEÁGYAZÁS

A nemzetközi és hazai szakirodalomban egyetértés van arról, hogy a *területfejlesztés*, *regionális politika* léte két tényezővel indokolható (Martin 2000): az (1) *egyenlősítés* igényével; amennyiben adott politikai közösség bármely tagja – lakóhelyétől függetlenül – joggal tarthat igényt a közösségi jövedelmek egy adott részére; vagy a (2) technológiai/pénzügyi *piaci kudarcok* miatt; amennyiben a gazdasági tevékenység térbeli eloszlása nem optimális, nem teszi lehetővé az erőforrásokkal való leghatékonyabb gazdálkodást (Martin 2000: 1-3). Európai uniós kontextusban az előbbieknek megfelelően a területi kohézióknak alapvetően két; egymással versengő értelmezése illetve célja lehet: egyrészt a *gazdasági növekedés* és a versenyképesség fokozása, másrészt az európai *szolidaritáson alapuló* kiegyensúlyozottabb fejlődés. Előbbi nagy jelentőséget tulajdonít az agglomerációk fejlesztéséből származó pozitív *externáliáknak* (Dabinett 2011: 4-5), utóbbi pedig a helyileg meghatározott szakpolitikák és területi közjavak figyelembe vételét hangsúlyozza annak érdekében, hogy az uniós közpolitikák országok, régiók és lokalitások szintjén jelentkező *nem szándékolt hatásai* elkerülhetők, csökkenthetők legyenek (Faludi–Peyrony 2011: 8-9). A területi kohéziót három dimenzió alkotta jelenségként értelmezi Kasza (2011), amikor annak térbeli és társadalmi-gazdasági aspektusa mellett intézményi oldalát is kiemeli – utóbbit hangsúlyozva. Ezen *intézményi kohézió* szakpolitikai aspektusa felételezi egyrészt a fejlesztési stratégia és a projektek¹ közötti, másrészt a projektek közötti kohéziót. A regionális cselekvők szempontjából pedig magas szintű konszenzus az előfeltétele (Kasza 2011: 6-9).

A fenti sorok bevezető gondolataival igyekeztünk illusztrálni azokat a főbb, általános fogalmakat – az externáliák, a piaci kudarcok, a célkitűző intézmények illetve azok szabályozó szerepe és gyakorlata –, melyek a fejlesztéspolitika értelmezéséhez szükségesek. Ehhez kapcsolódóan az alábbiakban röviden felvázoljuk, s ezzel

¹ A projekt az európai uniós integráció kiteljesedésével a „szervezés, menedzsment és a fejlesztésre szánt közpénzek újraelosztásának az elsődleges formájává” (Kovách 2007: 214) vált, s – az alábbiakban empirikusan vizsgálta – magyarországi, uniós forrásokon alapuló fejlesztési gyakorlatban úgy definiálható, mint „határozott idejű, konkrét célra irányuló, kötött költségvetésű fejlesztési beavatkozás” (Kovách–Kristóf 2007: 107: 3. sz. lábjegyzet). A projekt nem pusztán passzív eszköz, hanem tekinthető olyan fejlesztési intervenciónak is, mely meghatározza az együttműködők viselkedését, tudáshasználatát, azaz hatalma van a szereplők felett; projekttesíti őket (Csurgó–Kovách–Kučerová: 2007 :142). Ennek jelentőségét lásd még bemutatva: Kovách (2007), illetve a dolgozat későbbi részében.

párhuzamosan az új gazdaságszociológia kontextusába ágyazzuk a dolgozatban vizsgált problémát.

2.1 Kollektív cselekvés, közjavak

A fejlesztéspolitika intézményi szabályozásának vizsgálatakor szemléletmódunkat meghatározza egyrészt M. Olson, aki szerint a modern állami beavatkozások, s így – meglátásunk szerint – a fejlesztéspolitika is olyan törekvéseknek tekinthetők, melyek keretében *„a fejlett országok kormányzatai nemzeti össztermékük egyre nagyobb hányadát fordítják externáliáknak² vagy kollektív javaknak³ tekintett dolgok előállítására”* (Olson 1997: 208).

A kollektív cselekvés során létrehozni kívánt (tisztá) közjavaknak két megkülönböztető jellemzője van: 1. a fogyasztásukból nem lehet kizárni senkit, és 2. az egyik fogyasztó fogyasztása nem korlátozza a másik fogyasztó fogyasztását (Szántó–Orbán 2006: 148; Stigler 1989a: 317; Boda 2003: 219). Olson megfogalmazásában közjavak esetében *„azokat, akik nem vásárolják meg a köz- vagy kollektív jószág rájuk eső részét, vagy nem hajlandók fizetni érte, nem lehet kizárni vagy kirekeszteni a kérdéses jószág fogyasztói közül”* (Olson 1997: 21)⁴. Ezen meghatározás elsősorban a közjavak fogyasztásából indul ki, azonban legalább ugyanolyan jelentősége van a *közjavak létrehozásának* (Orbán 2006: 17) – Olson maga is hangsúlyozza, hogy egy közös cél, közös érdek megvalósítása kollektív jószágot képez az adott csoport számára (Olson 1997: 21)⁵.

² Az externália fogalma a közgazdaságtanból ered (lásd például: Stigler 1989a: 314-317), mára azonban a területi kérdésekkel (is) foglalkozó tudományok körében sem ismeretlen (Lengyel–Mozsár 2002). A külső gazdasági hatások fontos szerepet kapnak például Krugman (2003) térgazdaságtanában – ahol a pozitív külső gazdasági hatások egy adott városba vonzzák, míg a negatívak eltaszítják onnan a gazdasági tevékenységeket és a lakosságot –, vagy M. Porternél, aki az egyes régiók növekedésében fontos ágazatok, klaszterek versenyelőnyeit a helyi üzleti környezet minőségével mint pozitív externáliával magyarázza (Lengyel–Mozsár 2002: 1). A közgazdaságtani meghatározás értelmében externália esetében *„a forrástevékenység aktora nem veszi számításba az által előidézett extern előnyöket, illetve hátrányokat, s ezért tevékenységének intenzitása eltér a társadalmi optimumtól”* (Lengyel–Mozsár 2002: 2).

³ Megközelítésünk létjogosultságát részben alátámasztja, hogy a kollektív- vagy közjavakat és a szociális szolgáltatásokat lényegileg azonosnak tekinti Bódi (2008a). Az Olson-idézetben tulajdonképpen ilyen szociális szolgáltatásokról van szó.

⁴ A közösségi erőforrások túlhasználásának elterjedt, szemléletes példája a *közlegetők tragédiája*. Lásd ehhez Hankiss (2004: 21), Feeny-Berkes-McCay-Acheson (2005). A környezet terhelésének problémái a területfejlesztésnek is egyik leggyakoribb *konfliktusforrása*, amennyiben adott közös érdekű fejlesztési beruházás hátrányos következményeit egy szűkebb közösség kénytelen elszenvedni (pl. autópálya építése, hulladékártatók létesítése), de emellett kollektív szempontból ugyancsak problematikus lehet a területi (köz)szolgáltatások átszervezése (pl. MÁV, Volán, egészségügy) és az önkormányzati rendszer finanszírozásának módosítása (Berey 1996: 78-79).

⁵ A csoportok által kijelölt, megvalósítani szándékozott célok tekintetében a közjavak két típusa különíthető el: az (1.) *exkluzív kollektív jószág* esetében a csoporttagok csoportjuk létszámának

Nagycsoportok esetében azonban általában nem kerül sor a közös cél kivitelezésére, mert a csoportokat alkotó egyes egyéneknek nem áll érdekében részt venni a kollektív jószág megteremtésében, ugyanis egyetlen szereplő hozzájárulása a kollektív jószághoz, illetve a csoport egésze vagy az egyes egyének hasznához viszonyítva elenyészőnek tűnik. Azaz az egyéni és a közösségi érdek összeütközésbe kerül⁶ (Olson 1997: 49).

Az ilyen helyzetek megoldása alapvetően kétféleképpen történhet. A (1.) *külső, intézményesített megoldások* esetében a játék szabályai változnak meg – ami az emberek lehetőségeinek, attitűdjeinek és hitének megváltozását jelenti –, mely változás azonban nem szükségszerűen csoporton kívüli. Ezek lehetnek centralizáltak vagy decentralizáltak, attól függően, hogy a csoport tagjai körében milyen mértékben elterjedt a változtatásra irányuló kezdeményezés⁷. Ebben a tekintetben központosított külső megoldásnak tekinthető mindenekelőtt az *állam*⁸, továbbá ide sorolandóak a *közösségek*, a *politikai vállalkozók*, a *tulajdonviszonyok egyértelművé tétele*, illetve a *szelektív ösztönzők* (Orbán 2006: 25-39). Ezen megoldási lehetőségek közül jelen téma szempontjából elsődleges az *állam* és a *szelektív ösztönzők*. Utóbbi fogalmat Olson vezette be, és jelentőségét szemlélteti, hogy meglátása szerint kollektív javak biztosítására egy csoportban „csak akkor kerül sor, ha a csoport tagjait kényszer vagy bizonyos külső ösztönzők alkalmazásával sikerül rávenni arra, hogy közös érdekeik

csökkentésére töreksszenek. Ez a magatartásminta Olson szerint a piaci szituációkban jellemző, s célja a verseny kiéleződésének elkerülése, meggátolása. A nem piaci szituációkban előforduló (2.) *inkluzív kollektív javak*, pontosabban az inkluzív csoportok esetében azonban a csoport bővülésével párhuzamosan a kollektív javak is gyarapodnak. Adott csoport – a szituációtól függően – lehet egyszer inkluzív, másszor pedig exkluzív (Olson 1997: 42-44).

⁶ A problémát a játékelmélet nyelvén Russel Hardin (1998) fordította le (lásd még: Orbán 2006: 20-21), aki egy kvázi N-szereplős fogoly-dilemma szituációban (N=10) értelmezte a közjavak létrehozásának paradoxonát az alábbiaképpen:

		Közösség nyereményei	
		Fizet	Nem fizet
Egyén nyereményei	Fizet	1; 1	-0,8; 0,2
	Nem fizet	1,8; 0,8	0; 0

Forrás: Hardin 1998: 193; Orbán 2006: 19.

A modellben egy tíz főből álló csoport tagjai az erőforrásaik kétszeresét érő kollektív jószág létrehozására tesznek kísérletet (Hardin 1998: 193-195; Orbán 2006: 18-19), azonban a törekvés kudarcba fullad, mert minden *racióális* egyéni szereplő domináns stratégiája a dezertálás; az együttműködés megtagadása, mivel egyéni hasznát ekkor képes maximalizálni (potyautas probléma). A példa tetszőleges N-szereplős helyzetre is kiterjeszthető, ahol minden további együttműködő szereplő vagy oly módon növeli a többiek hasznát, hogy (1.) növeli a rendelkezésre álló közjószág mértékét, avagy (2.) annak valószínűségét növeli, hogy a közjószág egyáltalán létrehozásra kerül (Orbán 2006: 20-21).

⁷ A kollektív cselekvési szituációk (2.) *belső vagy spontán megoldásai* esetében (az *egoizmus*, *altruizmus*, *kollektivizmus* és *elvhűség* szociálpszichológiai motívumai) nincs szó a játék szabályainak megváltoztatásáról, a kollektív együttműködés önként, külső erő hatása nélkül jön létre (Orbán 2006: 25-39). Ezekkel jelen munka keretében nem foglalkozunk részletesebben.

⁸ Mely rendelkezik azzal a kényszerítő erővel, aminek révén közös cselekvés alakulhat ki az olyan alapvető közjavak létrehozására mint a társadalmi rend, béke és biztonság.

alapján cselekedjenek” (Olson 1997: 49). Vagyis a csoporttagok számára bizonyos nem kollektív javakat is biztosítani kell a kollektív javak létrehozásához (Olson 1997: 22)⁹.

2.2 A „közrossz”

A kollektív cselekvés elméletének fenti bevezetésekor Olson azon felvetéséhez kapcsolódunk, mely szerint a fejlett országok egyre nagyobb erőfeszítést tesznek externáliák, közjavaknak tekintett dolgok előállítására (Olson 1997: 208) – gondolatmenetünket itt folytatva úgy pontosíthatunk, hogy az államok megfelelő intézményrendszer működtetése révén arra törekszenek, hogy elkerüljék az A. Hirschman (1995) által „közrossznak” nevezett állapot kialakulását. A fogalom a romló teljesítményű vállalatokkal illetve nem gazdasági szereplőkkel (szervezetek, államok) szembeni lehetséges fogyasztói illetve tagsági-állampolgári reakciók – a kivonulás és a tiltakozás (Hirschman 1995: 12) – elemzése során kerül bevezetésre. Bizonyos esetekben ugyanis a kivonulás nem működőképes opció, mivel eredményeképpen a szervezet teljesítménye várhatóan nem javul, hanem éppenséggel tovább romlik, valamint a szervezet tagjai távozásukat követően sem válnak közömbössé a szervezet tevékenységével szemben (Hirschman 1995: 106)¹⁰. Nem másról van tehát itt szó, mint közjavakról¹¹, melyek esetében azonban Hirschman hangsúlyozza, hogy ezek

„megkülönböztető jellegzetessége nem csupán az, hogy bárki »fogyaszthatja« (kiemelés az eredetiben – B.P.) őket, hanem az is, hogy mindaddig szükségképpen fogyasztjuk őket, amíg el nem hagyjuk azt a közösséget, amely előállítja ezeket a javakat. Így tehát az, aki közjóságot mond, egyszersmind közrosszat is mond.” (Hirschman 1995: 109)

A közrossz tehát egyrészt a közjavak kínálatának mindenki által érzett elégtelenségeiből keletkezik, másrészt pedig abból, hogy az, ami egyesek számára közjóságot jelent (pl. rendőrkutyák és atombombák bőséges kínálata), közrosszat jelenthet a közösség más tagjai számára. A szerző szerint továbbá az is elképzelhető, hogy egy közjóság

⁹ Pontosabban ez a megállapítás elsődlegesen a legalább *közepes nagyságú*, valamint a nagyszámú tagból álló *látens csoportokra* vonatkozik. A kis létszámú *privilegizált csoportok* esetében ugyanis a kollektív jóság anélkül is létrejöhet, hogy összehangolnák vagy megszerveznék a csoport tevékenységét, mivel néhány tagnak még akkor is érdeke fűződik a kollektív jóság megteremtéséhez, ha neki kell viselni a közjóság létrehozásának terheit (Olson 1997: 53-55).

¹⁰ Klasszikusan ilyen szituációt jelenít meg a nyilvános- és magániskolák példája, ahol a gyermekeiket magániskolába küldő szülők a közoktatás színvonalának további csökkenéséhez járulnak hozzá (Hirschman 1995: 108). Ekkor kerül előtérbe a *hűség* problémája a csoporttagok tekintetében.

¹¹ A szerző példáit idézve: közbiztonság, nemzetvédelem, valamint azon politikai, társadalompolitikai vívmányok (v.ö. Bódi (2008a), továbbá 2. lábjegyzet fentebb!), melyeknek előnyeit mindenki élvezzi (: nemzetközi tekintély, írástudatlanság felszámolása, közegészségügy fejlettsége). (Hirschman 1995: 109).

közrosszá alakul át, például ha egy ország külpolitikai törekvései úgy módosulnak, hogy „eredményük” már nem az ország nemzetközi tekintélye, hanem nemzetközi rossz híre lesz (Hirschman 1995: 109). Arról van tehát szó, hogy a *közjavak/közrosszak esetében az egyén nem lehet közömbös*, mivel esetleges kivonulása után is a szóban forgó javak és azok elkerülhetetlen externális hatásainak fogyasztója marad (Hirschman 1995: 112).

„Ha az állam nem tud mindenki kedvére tenni, akkor kiválasztja azokat, akiknek jó lesz kedveznie.” (Jasay 2002: 133)

2.3 Az állami szabályozás

Újfent visszatérve a kollektív cselekvés szűkebb kérdésköréhez; a szelektív ösztönzőket – jelen megközelítés szerint – az állam bocsátja rendelkezésre illetve koordinálja (különbféle intézményi technikák alkalmazásával) externáliák, közjavak létrehozása céljából¹².

Az állam mikro- és makroszinten egyaránt képes beavatkozni a gazdaság működésébe. Előbbi, vagyis az egyes gazdasági szereplők helyzetének illetve magatartásának megváltoztatását célzó szerepvállalását – deklaráltan – elsősorban a *közérdeknek való érvényszerzés igénye* motiválja, s főbb beavatkozási területei között szerepelnek az externáliák, a közjavak, az oligo- illetve monopol helyzetben lévő ágazatok, a téves fogyasztói döntések, valamint az egyének közti különbségek megszüntetését, csökkentését hangsúlyozó egyenlőségeszmény (Czagány-Mozsár 1992: 167-169, Samuelson-Nordhaus 2005: 277-299). Az állam mikroszinten történő gazdasági beavatkozása nyilvánvalóan kötődik az általunk vizsgált problematikához – ebben az esetben ugyanis – legjellemzőbben – a közjavakkal való ellátás és a társadalom tagjai közötti különbségek mérséklésének igénye mint indíték közvetlenül van jelen.

Másrészt azonban az állam a gazdaság egészére is hatást gyakorol – a makroszintű jövedelem, a gazdasági növekedés, az infláció, a foglalkoztatottság stb. makrováltozók alakításával. Erre indokként szolgál, hogy (1) egyes gazdasági jelenségek (pl. infláció, reálbér, a gazdasági makrostruktúra) nem értelmezhetők mikroszinten, (2) egyes mikrojelenségek aggregátumai minőségileg más jelleggel tételeződnek makroszinten eszkalálódva (egy-egy elbocsátott munkás vs. növekvő munkanélküliség), s más eszközt kíván kezelésük. Emellett (3) a gazdaság pénzzel való ellátása szintén ide sorolható, végül (4) a kormányzat megítélésében is – s így annak újraválasztásában – elsősorban a

¹² Az állam ilyen irányú, kiszélesedett (globális) szerepvállalására utal a *fejlesztő állam* (Csáky 2009) fogalma.

makrováltozóknak (pl. dinamikus gazdasági növekedés) van jelentősége (Czagány-Mozsár 1992: 263).

A közgazdasági gondolkodás klasszikus megközelítésmódjában a makrogazdasági szerepvállalásnak nincs tere, mivel az ármozgások szükségtelenné teszik azt – eliminálva a (makro)piacok túlkeresletét és –kínálatát. Ehhez képest jelentett eltérést a keynesi gazdaság, amelyben – egyebek mellett¹³ – a kormányzat közvetlen hozzájárulásával (állami közmunkák révén – Bródy 2005: 404) növeli az össskeresletet (Czagány-Mozsár 1992: 264). Ennek eszköze tehát a fiskális politika, mely – pl. egy depressziós régióban – ún. (beruházási-, adó-, vagy kiadási-) *multiplikátor* működtetésével csökkenti a kedvezőtlen helyzetet (pl. a háztartások el nem költött jövedelmeit adók formájában elvonják, s így azok közvetlen állami áru- vagy szolgáltatásvásárlás formájában realizálódhatnak, növelve a reálkibocsátást és a foglalkoztatottságot) (Czagány-Mozsár 1992: 204-208, Samuelson-Nordhaus 2005: 433-440). A multiplikátor hatásának nagysága *térben* és *időben*, valamint gazdasági ágazatok szerint egyaránt változékonyságot mutat (Bródy 2005: 405), s *kevésbé fejlett ország esetében jellemzően nagyobb*, mint egy gazdagban (Bródy 2005: 412)¹⁴. Általánosságban ötszörös növekménnyel szoktak számolni; maga Keynes is több értéket (10, 5, de legalább 3) ad meg (Bródy 2005: 405). A hatás dinamikájára pedig jellemző, hogy négy hónapon belül eléri teljes értékének felét, egy év múlva a legmagasabb, s két év után csökken. Fontos további – elsősorban a kritikusok (Friedman; monetaristák) által hangsúlyozott – hatása azonban a multiplikátornak a kiszorítási hatás; azaz hogy a kormányzati kiadás lefojtja, kiszorítja a magánberuházásokat (Czagány-Mozsár 1992: 266).

Az állam makrogazdasági szerepvállalása tehát ugyancsak lényeges a fejlesztéspolitika vizsgálata kapcsán, hiszen annak *egyrészt* gazdasági eszközrendszerét adja az állam – közvetlen vagy közvetett formában történő – költekezése, beruházása miatt¹⁵. *Másrészt* pedig e költekezés mögött meghúzódó indokot, a logika alapját jelenti az elköltött

¹³ Például a pénzkínálat bővítése, amiről már David Hume is megállapítja, hogy multiplikátor hatása van (Bródy 2005: 403).

¹⁴ A regionális politika tekintetében is ismert ez az összefüggés, amennyiben minél fejlettebb a gazdaság, annál hatékonyabb a regionális támogatások hasznosítása, annál sikeresebben működnek a területfejlesztési intézményei, mivel az ösztönzők az üzleti szolgáltatási hálózatok gyengesége miatt kevésbé képesek a fejlesztési hatást maximalizálni (Horváth 2003: 225).

¹⁵ Amennyiben az Európai Unió strukturális alapok keretében nyújtott támogatások révén a gazdasági szereplőit pozitív külső gazdasági hatások érik (Kengyel 2001: 154).

összegek multiplikátor hatása, vagyis hogy adott – pl. „társadalmi” – célok érdekében felhasznált egységnyi összeg hatását tekintve megsokszorozódik¹⁶.

Az előző mondatban idézőjelbe tett szó jelzi azonban, hogy az állami szerepvállalás nem feltétlenül minden esetben jelenti a kitűzött célok megvalósulását, sőt: G. Tullock (2005) szerint az államokra kifejezetten azért van szükség, mert a társadalmakban léteznek externáliák – illetve közjavak (Tullock 2005: 1; 37)¹⁷. A nem privát negatív externáliák közé tartoznak azok az esetek, amikor *a kormány tesz olyat, ami hátrányosan érint egyes csoportokat*. Érdekes módon azonban az ilyen helyzetek éppen akkor állnak elő, amikor *a kormányok igyekeznek megszüntetni egyes externáliákat, és ekkor újabb externáliákat is teremtenek* (Tullock 2005: 20)¹⁸.

G. J. Stigler (1989b) ugyancsak feltette a kérdést – már korábban –, hogy kik élvezik az állami szabályozás előnyeit, s kik azok, akiknek csak a hátrányok jutnak; továbbá hogy mik az állami szabályozás formái; valamint hogy milyen hatást gyakorol az állami szabályozás az erőforrások allokációjára (Stigler 1989b: 325). A kérdések megválaszolása során jutott el a *szabályozás leíró elméletéhez* (Lőrincz 2007: 113), mely – egyebek mellett – az érdekeltek által kezdeményezett szabályozás (Stigler 1989b: 325) fogalmának kidolgozásához is elvezetett. Stigler meglátása szerint:

„a szabályozás problémája éppen abban rejlik, hogy megállapítsuk: egy adott iparág (vagy hasonló gondolkodású emberek adott csoportja) mikor és miért lesz képes arra, hogy az államot saját céljaira használja fel, illetve megfordítva: az állam mikor és miért lesz képes arra, hogy egy adott iparágat (vagy embercsoportot) idegen – mármint az iparág vagy csoport számára idegen – célok szolgálatába állítson?” (Stigler 1989b: 327)

Az állam lehetséges támogatási formái között elkülöníti a (1.) közvetlen pénzbeli támogatást, a (2.) potenciális versenytársak belépésének korlátozását, azaz hogy amennyiben egy iparág vagy foglalkozási csoport politikai hatalma folytán képes saját céljaira fölhasználni az államot, akkor a belépés korlátozására fog törekedni – ily

¹⁶ Az Európai Unió kohéziós politikája keretében elköltött támogatások hatásvizsgálatát végző elemzésekből egyértelműen kiderül ezen logika érvényesülése: *„a támogatások jelentősen növelik a beruházásokat, melyek az infrastruktúra-fejlesztés és az emberi erőforrások fejlesztése következtében kialakuló »multiplikátor-hatásokon«* (kiemelés tőlem – B.P.) *keresztül fokozzák a keresletet és javítják a termelékenységet*” (Kengyel 2001: 155).

¹⁷ E fogalom itt azonban tágabb jelentést kap, mivel minden externáliának minősül, ami egy cselekvés mellékhatásaként jelentkezik: a szerző példájával élve a fűnyírás zaja zavarja a szomszédot, mely így privát extrenáliának tekinthető. Ezen elképzelés szerint tehát a közjavak az externáliák egy speciális esetének tekinthetők, ahol a haszon széles körben oszlik el (Tullock 2005: 37).

¹⁸ Az ilyen extern hatások esetében például egy állami intézkedés egy kisebbségre nézve járhat negatív hatásokkal (a többség többletköltséget kényszerít a kisebbségre). Vagy az adott kormány területi fennhatóságán kívüliekre (ebben az értelemben például Irak bombázása externália a szerző szerint) ró terheket (Tullock 2005: 14).

módon teret nyitva az engedélyhez kötött, szakmászított foglalkozásoknak (Stigler 1989b: 340-345.). Az állami szabályozás további formái (3.) az iparág termékeit helyettesítő és komplementer javak korlátozása; és (4.) az árak rögzítése (Stigler 1989b: 327-330).

A szabályozás mögött Stigler megállapításai szerint *politikai döntések* állnak, melyek főfoglalkozású képviselők alkalmazása révén születnek (Stigler 1989b: 335-336)¹⁹.

A szabályozás elméletével kapcsolatos fejtegetései során atekintetben is iránymutatással szolgál, hogy melyek lehetnek egy, az állami szabályozással foglalkozó *empirikus kutatás* lehetséges célkitűzései. Ezek közül az első (1.) a jogalkotás céljának meghatározása, mivel

„egy gazdaságpolitikai intézkedés meghirdetett céljai néha semmiféle [...], vagy csupán valamiféle fonák kapcsolatban állnak a kérdéses intézkedés aktuális következményeivel. »A valóban szándékolt következményeket viszont a ténylegesen megfigyelhető következményekből kell levezetnünk«.(Stigler 1989b: 351; kiemelés az eredetiben – B.P.)

A második lehetséges célkitűzés (2.) az empirikus kutatások során a csoportok politikai erejének meghatározása (Stigler 1989b: 351-352).

¹⁹ Ezen politikai döntéseknek két alapvető jellemzője van: 1. azokat sok embernek egyidejűleg kell meghoznia, és 2. a demokratikus döntési folyamat a közösség egészét magában foglalja, vagyis nem csak azokat, akiket közvetlenül érint a kérdéses döntés. A szabályozási döntések előbbi értelemben vett „átpolitizáltsága” kapcsán Stigler két, egymást kizáró elméleti koncepciót vél felfedezni. Az egyik meglátás szerint a szabályozási intézkedéseket a különérdekeket védelmező csoportok harcolják ki, míg a másik vélekedés értelmében a szabályozási intézkedések a közérdeket szolgálják (Stigler 1989b: 347).

Ezzel összhangban később a gazdasági szabályozás elmélete lényegében ugyanezt a két elemzési nézőpontot különíti el a kormányzat szabályozási szerepével kapcsolatosan. Ebben a megfogalmazásban az (1) ún. *’önfejű kormányzati’* (self-willed government; SWG) *paradigma* értelmében a kormány úgy választja meg politikai szabályozó eszközeit, hogy maximalizálja saját, a különféle csoportok gazdasági többletéből adódó hasznosságfüggvényét. Jellegét tekintve ezen megközelítés a közérdek-alapú gazdasági szabályozás hagyományos elméletei közé tartozik, amennyiben a szabályozás a piac nem hatékony, illetve egyenlőtlenségeket okozó működésére való központi reakció. Ennek megfelelően magát a szabályozást úgy alakítják ki, hogy javítsa a kormányzat által megállapított kritériumok szerint tekintett társadalmi jólétet.

Az ezzel ellentétes nézet, az (2) ún. *’klíringház kormányzati’* (clearinghouse government, CHG) *paradigma* esetében a kereslet- és kínálat oly módon történő szabályozásáról van szó, melyben a politika klíringház szerepet tölt be, amennyiben az egyes érdekcsoportok a kormányzatot használják fel a csoportok közötti újraelosztás befolyásolására. Ebben a megközelítésben tehát a politikát magánérdekek uralják: a gazdasági szabályozás egy sajátos keresleti-kínálati folyamat eredménye – ahol az érdekcsoportok támasztanak keresletet, a törvényhozók pedig kínálatot a szabályozás iránt. Ennek megfelelően az érdekcsoportok versengenek egymással az újraelosztásból való részesedésért, mely újraelosztási aktusban a kormányzat passzív elszámolóház szerepet tölt be. A szabályozó kormányzati politika eredményeként egyes csoportok többlettámogatást, szubvenciót kapnak, míg másoktól forrásokat vonnak el. Ez a megközelítés tehát úgy tekint a kormányzatra, illetve a politikákra, mint amiket dominánsan az érdekcsoportok politikai ereje határoz meg (Carter-Faminow-Loyns-Peters 1998: 306-308).

Maga Stigler mellett érvel, hogy az ellentétesség pusztán látszólagos; véleménye szerint ugyanis ezek valójában egyetlen (általános) elméletet alkotnak: az emberek saját hasznuk maximalizálására törekszenek (Stigler 1989b: 347-348).

Stigler koncepciójának értelmében az állami beavatkozás – empirikus – vizsgálata során érdemes tehát abból a feltevésből kiindulni, hogy ez bizonyos szempontból mindig *előnyös a szabályozottak számára* (saját érdekeiket tekintve kedvező, a szabályozottak körén kívüliek érdekeit tekintve kedvezőtlen); meghatározott feltételek közepette pedig az állami szabályozás elsősorban a kérdéses kör érdekeit szolgálja (Stigler 1989b: 352)²⁰.

2.4 Intézmények, lehetetlenségi tétel, (szándékolatlan) intézményi hatások

Kiemelten fontosnak tartjuk a fejlesztéspolitikai beavatkozások, illetve azok szabályozásának értelmezésekor J. Elster (1997.) koncepcióját, aki szerint az intézményeknek két aspektusa különíthető el. Egyrészt egy intézmény vizsgálható mint felnagyított egyén, mely választ, cselekszik és dönt, másrészt pedig mint olyan létező, melyet egyének hoznak létre és működtetnek (Elster 1997: 150)²¹. Utóbbi tekintetben akkor beszélhetünk közös intézményi akaratról illetve (köz)érdekről, ha az intézményt diktatórikusan működtetik. Amennyiben ez nem teljesül, és az intézmény demokratikus elvek szerint működik, a közös érdek illetve akarat kimunkálása az eltérő érdekekkel rendelkező egyének – illetve szervezetek, csoportok – miatt problematikus lehet²², mely

²⁰ Az állami szabályozás leíró elméletének relevanciája jelen kutatási téma keretében abban a tényben ragadható meg, hogy a fejlesztéspolitikai eszközök célzása során – sokrétű statisztikai mutatórendszer felhasználását követően – rendeleti (állami) szinten szabályozzák, hogy mely települések, illetve mely kistérségek minősülnek elmaradottnak, s így kedvezményezettnek, továbbá hogy a területfejlesztési rendszer működése tekintetében jelentős kistérségi rendszerben adminisztratív központokat, kistérségközpontokat jelölnek ki. Lásd később.

²¹ Az intézményekkel, valamint azoknak a társadalmi-gazdasági jelenségek működésében, magyarázatában játszott szerepével kapcsolatban lásd továbbá: North (1990 [2010]), Szántó-Orbán (2006: 88-103), Szakadát (1996: 433).

²² Ezt a kollektív döntési helyzetet *szavazási paradoxonnak* is nevezik (Bod 2006: 39; Tóth 1991: 155), s az alábbiaképpen formalizálható:

Személyek \ Opciók	A	B	C
X	1.	2.	3.
Y	3.	1.	2.
Z	2.	3.	1.

Forrás: Bod 2006: 40.

A modell szereplői (X, Y és Z; értelmes és tájékozott, a közügyekről egyértelmű vélemény kialakítására képes személyek) többségi szavazás révén kívánják eldönteni, hogy mely alternatívát valósítják meg (A, B vagy C). A döntéshozók preferenciarendezésének változatlansága mellett azonban nincs egyértelmű kimenetele a szavazásnak – a többségi akarat szerint $A > B > C > A$. Ezt a dilemmát K. Arrow formalizálta, és *lehetetlenségi tételnek* nevezte el, melynek értelmében tehát nem hozható létre olyan jóléti függvény, amely a társadalom minden egyes tagjának preferenciáit tükrözné, és amellet konzisztens döntést eredményezne (Bod 2006: 40).

probléma megoldásában gyakran a többségi szavazás sem segít (Elster 1997: 157-159)²³.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer egyrészt tehát valamilyen módon megalkotja a főbb fejlesztési irányvonalakat és célokat, s valamiképpen ösztönzi ezen célok megvalósítását. Jelen munka szempontjából a lényeges probléma az utóbbi, vagyis az ösztönzés kérdése.

Amennyiben a megvalósítandó célok – melyek különféle fejlesztési koncepciókban, dokumentumokban formalizálódnak (pl. Nemzeti Fejlesztési Terv) – mint valamiféle népakarat, nemzeti érdek (Elster 1997: 157) rendelkezésre állnak, azok megvalósítására való törekvés több kimenetelt is eredményezhet. Hiszen „*amikor az intézmények befolyásolják az emberek jólétét, akkor vagy mindenkinek a helyzetét javítják*²⁴, vagy *egyesekét javítják mások kárára, vagy mindenkiet rontják.*” (Elster 1997: 153) Emellett továbbá a megvalósítani kívánt cél megghiúsulhat vagy más, *nem szándékolt mellékhatásokkal is járhat*, amennyiben az intézmény nem képes előre látni döntésének másod- vagy harmadfokú hatásait (Elster 1997: 155).

A funkcionális *szociológiai* elemzés paradigmájában R. Merton (2002) is különbséget tesz azon esetek között, amikor a szubjektív célkitűzés egybevág az objektív következményekkel, illetve amikor ez nem teljesül – s ezen helyzetek leírására és fogalmi megragadására dolgozza ki a manifeszt és látens funkciók fogalmának kettősségét (Merton 2002: 132)²⁵. Ennek értelmében – a *manifeszt funkció* olyan, meghatározott egységet (személyt, csoportot, társadalmi vagy kulturális rendszert) érintő objektív következmény, mely elősegíti ezen egység rendeződését vagy alkalmazkodását, és *szándékosan ezért idézték elő*. A *latens funkció* pedig ugyancsak az egység rendeződését és alkalmazkodását elősegítő objektív következmény, azonban ez *sem nem szándékolt, sem nem felismert* következmény (Merton 2002: 144-145). A nem szándékolt következmények tehát maguk a latens funkciók.

Merton azonban a nem szándékolt következmények körét – a funkció-diszfunkció-nem funkcionális következmények fogalmaival kombinálva újabb fogalmakat bevezetve –

²³ Hankiss egy vonatkozó tanulmányában szintén elismeri, hogy – különösen a racionális döntéshozatal talaján állók számára – a közérdek kialakítása nehézkesnek bizonyulhat, azonban maga több esélyt lát s mutat be a közérdek – legalábbis valamilyen formájának – megtalálására (Hankiss 1997: 64).

²⁴ Hankiss a társadalmi intézmények jelentőségét egyrészt éppen abban ragadja meg, hogy azok felszorozzák a társadalom tagjainak teljesítményét egy lényegesen magasabb összteljesítményre, amihez azonban valóban szükséges az érdekek egyeztetése (Hankiss 1997: 70-71).

²⁵ Boudon a *perverz effektus* fogalmat vezeti be a paradox helyzet jelölésére, s ennek révén értelmezi mind az Olson-féle kollektív cselekvési problematikát, mind pedig Hirschman kivonulás és tiltakozás fogalmait. Lásd ahogy Pokol (1997: 414-419) bemutatja.

tovább részletezi aszerint, hogy objektív következményeik milyenek. Ebben az értelemben az eddigiekben is ismert (1.) *latens funkciók* olyan nem szándékolt következmények, melyek az adott rendszer szempontjából funkcionálisak. A (2.) *latens diszfunkciók* azon nem szándékolt következmények, melyek a szóban forgó rendszer tekintetében diszfunkcionálisak, vagyis annak rugalmasságát és stabilitását csökkentik (Merton 2002: 132: *-gal jelölt lábjegyzet)²⁶.

²⁶ Végül létezik (3.) a *nem funkcionális következmények* köre, melyek az adott rendszer szempontjából azon nem szándékolt következményeket jelentik, melyek a rendszerre sem funkcionálisan, sem diszfunkcionálisan nem gyakorolnak hatást (így az elemzés tekintetében gyakorlatilag jelentéktelenek). (Merton 2002: 132: *-gal jelölt lábjegyzet)

3. SZAKIRODALMI HELYZETKÉP

3.1 (Terület)fejlesztés (– regionális) politika általánosságban

A területfejlesztés – a területpolitikával párosulva, mely azonban jellemzően általános célkitűzéseket fogalmaz meg²⁷ – olyan tudatos közbelépésként értelmezhető, melyre azért van szükség, mert a földrajzi tér evolúciója során létrejönnek olyan kockázati helyzetek, melyek károsan befolyásolják a társadalom állapotát. Vagyis e tudatos közbelépés, azaz a *területfejlesztés* nem más, mint egy *területi meghatározottságú konkrét tevékenység szándéka vagy tervezése*. A társadalomnak a tér és annak elemei fölötti ilyen ellenőrző funkciója a legtöbb államban megtalálható a gazdasági és társadalmi fejlettség eltérő szintjeinek, illetve az aktuálisan uralkodó ideológiának megfelelően²⁸: első szakaszát a 18. század végére, a 19. század elejére teszik, amikor is az iparosodás és városiasodás tendenciáinak fényében a területfejlesztés a városfejlesztést jelentette. A második szakaszban az állam egyre fontosabbá váló szerepével társadalmi-gazdasági szervezési tevékenységgé, szabályozási rendszerré nő ki a területfejlesztés (Benedek 2006: 5-16).

A regionális/területfejlesztés által feltett kérdésekkel a tudományok széles skálája foglalkozik, aminek köszönhetően számos megállapítás, elmélet született arról, hogy miként és milyen eredmények érhetők el ezen szakpolitika keretében:

Elmélet	Interregionális különbségek	A regionális fejlesztés mechanizmusa
Új gazdasági földrajz	Növekednek és fennmaradnak	- az ipari tevékenységek koncentrációja, ezt a következők okozzák: a méretgazdaság, szállítás költségei és a kereslet; - az ipari munkaerő mobilitása
A fejlődés neoklasszikus elméletei	Csökkennek, regionális homogenizáció tendenciája	- erős termelési tényezők (tőke, technológia, munka) mobilitása
Az endogén gazdasági fejlődés új elméletei	Megmaradnak, vagy nőnek a hallgatóságos tudás bizonyos régiókban való koncentrálódása miatt	- technológiai fejlődés - a humán erőforrásba való beruházás - a tanulás hatásai
Posztkeynesi elméletek	Csökkennek, a beruházások többszörös térbeni hatásának köszönhetően	- beruházások és ezek multiplikátor hatásai

²⁷ Ennek analógiájára a *regionális fejlesztés* az országos alatti szinteknek megfelelő sajátos terek rendezését jelenti, a *regionális politika* pedig a területpolitikának egy közepes – általában régiós – szinten megvalósuló változata (Benedek 2006: 9-10).

²⁸ Ennek fényében a területfejlesztés mint az országok eltérő fejlettségi szintje szerint differenciáltan alkalmazott/alkalmazható intézményi megoldás az A. Gerschenkron (2006) által megfogalmazott koncepcionális keretbe illeszthető – főleg, ha hozzátesszük azt is, hogy – a területfejlesztés elmélete szerint – a hátrányos helyzetű régiókban a gazdasági hanyatlás erőteljesebb és az *állami beavatkozások intézkedései gyengébbek* (Benedek 2006: 124).

Az exportbázis elmélete	Csökkennek, az exportra irányuló tevékenységek eredményeképpen	- beruházások az exporttevékenységekbe - a külső kereslet növekedése
Polarizációs (függőségi) elméletek	Növekednek, a fejlődésbeli előnyök felhalmozódnak, a különbségek nagysága az államok világgazdaságban betöltött helyzetétől függ	- polarizációs hatások, abszorpció és diszperziós hatások közötti kapcsolat - állami beavatkozás
Evolucionista-történelmi elméletek	Csökkennek, kiegyensúlyozottsági helyzetre való törekvés, lineáris-progresszív fejlődés	- beruházások - fordított polarizáció, integráció
Regulációelmélet	Megmaradnak, pályafüggőség	- akkumulációs rendszer (az állam és különböző intézmények közötti kompromisszum) - szabályozási módozat
Dinamikus fejlődési elméletek	Növekszenek, új egyenlőtlenségek alakulnak ki	- ciklikus technológiai innovációk a motorikus ipari ágazatokban - alkalmazkodás
Új regionalizmus	Csökkennek, a régiók innovációs képességének következtében	- vertikális szétesés és a cégek térbeli agglomerációja - helyi és regionális termelési hálózatok kialakulás - innováció, tanulás

A regionális fejlesztés elméletei. (Forrás: Benedek 2006: 111-112.)

Az irodalom által ismertett megközelítésmódok²⁹ kapcsán az alábbi lényeges megállapítás szűrhető le: a területi folyamatok változását, változtatását leíró koncepciók fele alapvetően úgy tartja, hogy a téregységek közötti különbségek nőnek, másik fele pedig, hogy csökkenek. Továbbá az elméletek előbbi szempont szerint képzett (mind)két csoportján belül egyaránt három esetben van szerepe az adott – kedvező vagy kedvezőtlen – helyzet kialakulásában az állami beruházásoknak, vagy központi szabályozásoknak.

A területfejlesztés céljai hierarchikus rendszerben épülnek fel: általános, felsőszintű – minden ország esetében jelen lévő – célkitűzései az életminőség javítása, a természeti egyensúly fenntartása, és a tér optimális kihasználása³⁰, melyekhez kapcsolódóan országspecifikus alsószintű célkitűzéseket határoznak meg, végül a regionális, helyi realitásokon alapulva másodlagos speciális célkitűzések jelölhetők ki (Benedek 2006: 118).

²⁹ Lásd részleteiben ismertette: Benedek (2006: 66-109).

³⁰ A területfejlesztési célok között kétféle kapcsolatrendszer különíthető el: a (1) *komplementaritás* relációja esetében az egyik cél gyakorlatba való átültetése nem gátolja a másik cél megvalósítását, míg a (2) *konfliktus* esetében az egyik cél megvalósítása – gyakorlatba való átültetése – teljesen vagy részlegesen megakadályozza egy másik elérését (Benedek 2006: 119).

3.2 „Település – fejlesztés – egyenlőtlenségek” – Magyarország (I.) – Konrád-Szelényi-Ladányi

Az urbanizációs lejtő mentén létrejövő eltérő helyzet kialakulásáért felelős mechanizmusok könnyen azonosíthatók, ha vizsgálódásunkat *az azok felszámolását célzó intézkedések*, fejlesztési elvek, elképzelések köré koncentráljuk³¹.

A fejlesztési források esetleges egyenlőtlenségeinek vizsgálata kapcsán szemléletmódunk jelentősen kötődik Szelényi Iván és Konrád György (2000) koncepciójához; akik szerint adott szabályozási rendszer jellege jelentős hatással van az egyenlőtlenségi rendszer milyenségére – ahogyan ők a szocializmus időszakára vonatkozóan a települési egyenlőtlenségek kapcsán megfogalmazták:

„A gazdálkodás redisztributív szisztémájához hozzátartozik, hogy a szűkösen rendelkezésre álló javak birtoklására szerveződő érdekkonfliktusok szereplőit nem engedi az áru és pénzviszonyok rendszerében versengeni egymással, hanem közöttük adminisztratív-naturális elosztási rendszert létesít, amelyben a juttatások arányát és sorrendjét az alapvető politikai célok hierarchiája szabja meg. (Konrád-Szelényi 2000: 26)

Szelényi és Konrád a redisztribúció fogalmát újraértelmezik, illetve adaptálják a szocialista viszonyokra. Kiindulópontjuk a Polányi Károly (1976) által bevezetett redisztribúció, melynek – vélekedésük szerint – a szovjet típusú gazdaság egy modernizált változatát hozta létre. Ezért elkülönítették egymástól a tradicionális redisztribúciót az előbbi jelölésére, és a *racionális redisztribúciót* a szovjet típusú gazdaságban működő mechanizmus jelölésére (Szelényi 1990: 440). A *racionális* redisztribúció az államszocialista társadalmak jellegzetes *kisajátítási intézménye*, az elnevezéssel ellentétben azonban alapja nem a szaktudás, sokkal inkább az, hogy az államszocialista redisztributornak monopóliuma van a célok közötti *racionális* választásra, valamint a technikai tudás terén is (Szelényi 1990: 22-25).³² Továbbá a *racionális* redisztribúció esetében a javak, pontosabban jutalmak a képzettségi szint alapján kerülnek elosztásra (Szelényi 1990: 189), s érdekes ellentmondás, hogy *a*

³¹ Itt ugyanis jól elkülöníthető korszakok határolhatóak le (Enyedi 1996: 11-22): pl. a szocializmus ideje alatt domináns fejlesztési elvek alkalmazásának időszaka, a rendszerváltást követő radikális átalakulásokra reflektáló nézetrendszerek időszaka, s az Európához való csatlakozást követő – illetve azt megelőzően egyes területeken már korábban megjelenő – *szabályozási formák* időszaka.

³² A nyugati társadalmakban működő redisztributív mechanizmusok csak akkor lépnek működésbe (a magántulajdon védelme érdekében), ha a piac nem működik, míg az államszocializmusban a tervezők csak akkor vezetnek be piaci mechanizmusokat, ha a redisztribúció nem működik, vagyis az állam redisztributív hatalmának védelmében (Szelényi 1990: 185).

szocializmusban azon mechanizmusból keletkeznek egyenlőtlenségek, mely mechanizmus a kapitalizmusban egyenlősítő funkciót tölt be (Szelényi 1990: 192)³³.

A szerzőpáros a területi gazdálkodás és redisztribúció *magyarországi* és térségi működésének leírásakor is hasonló érdekes következtetésre jut. Meglátásuk szerint Kelet-Európában egy új típusa jelenik meg a területi gazdálkodás és redisztribúció összekapcsolódásának, amit *porosz típusú területi gazdálkodási és igazgatási rendszernek* neveznek (Konrád-Szelényi 2000: 23). Lényege, hogy a helyi igazgatási szerv vezetője egy, a központi utasításokat végrehajtó kinevezett tisztviselő, nem pedig egy, a helyi érdekeket érvényesítő demokratikusan megválasztott képviselő³⁴. A porosz típusú területigazgatási mód újdonsága, hogy itt a gazdasági növekedést értelmezik külső kihívásként a nyugat-európai gazdasági fejlettségtől való lemaradás miatt. Így Kelet-Európában a nyugaton tapasztalt gazdasági eredmények mint elérendő külső célok jelennek meg, és a redisztributív területgazdálkodási rendszer tulajdonképpen a gazdasági növekedés serkentését szolgálta (Konrád-Szelényi 2000: 23-24)³⁵.

A magyarországi területi folyamatok értelmezésekor további lényeges elem a *késleltetett városfejlődés* koncepciója, melynek értelmében hazánkban az urbanizáció nem gyorsaságával, hanem éppenséggel viszonylagos lassúságával – alulurbanizáltság – okozott társadalmi feszültségeket. Az alulurbanizáltság oka, hogy Kelet-Európában a siettetett ipari fejlődés az infrastruktúra rovására ment végbe: az ipari beruházások magas arányát csak az infrastrukturális fejlesztés visszafogásával lehetett biztosítani (Konrád-Szelényi 2000: 38-39).³⁶

Konrád és Szelényi szerint egy további aspektusa a magyar települések egyenlőtlen fejlődésének a lakásosztályok – vagyis a lakáspiacon lefoglalt helyből adódó helyzet – fogalmából levezetett *településosztályok*. A településosztályok aszerint kerülnek

³³ Ezen „*redisztributív igazságtalanság*” általános elméleti kifejtését és összefoglalását lásd: Szelényi-Manchin (1990: 215-220).

³⁴ A szerzők azonban rámutatnak, hogy Magyarországon teljesen szélsőséges formájában ez a rendszer nem valósult meg, mivel hazánkban mindvégig megmaradt a jegyző-polgármester kettőssége (Konrád-Szelényi 2000: 23).

³⁵ A területi gazdálkodás ezen harmadik formájának értelmezését segíti a másik két – a szerzőpáros által bemutatott, a történelemben szervesen kialakult – területgazdálkodási forma felvázolása. Az (1.) ázsiai termelőmódban a redisztributív területgazdálkodás kialakulásának okai a külső ökológiai és katonai kihívások voltak. A területi gazdálkodás nyugat-európai módja (2.) esetében a meghatározó tényező, hogy a gazdaságnövekedést belső kihívássá tette és beépítette az áruviszonyok és a profit szabályozó szerepének kiterjesztésével a társadalomszerkezetbe (Konrád-Szelényi 2000: 23-24).

³⁶ Ennek következtében egyre többen kényszerültek arra, hogy az iparban dolgozzanak, de a falvakban lakjanak és ingázzanak. Azonban ezen rétegek előnyt is kovácsolhattak ebből a helyzetből – különösen az ipari agglomerációkban –, mivel a falvakban gyakran jobb lakáskörülményeket tudtak teremteni maguknak, és/vagy ki tudták használni a második gazdaság adta lehetőségeket kiegészítő mezőgazdasági termeléssel (Konrád-Szelényi 2000: 63-65).

kialakításra, hogy *a többlettermék-elvonás és a nemzeti jövedelem újrafelosztásának rendszerében az egyes települések milyen helyzetet foglalnak el* (pl. hogy egyes települések fejlesztési alapját elvonják). Vagyis az osztályok egy adott struktúrán belüli státuszt vagy pozíciót jelentenek. Ennek értelmében *egy település osztályjellege a társadalmi előnyök és hátrányok felhalmozódásának rendszerét* jelenti³⁷. A települések osztály-helyzetének meghatározásában rendkívül fontos a település jogállása, jogi helyzete, amit azonban egyéb tényezők módosíthatnak (Konrád-Szelényi 2000: 74-75).

Az új évezredből visszatekintve a *szocialista típusú urbanizációs modell* valóban sajátos jellegűnek bizonyult (Ladányi 2010 [2009a]) – és számos későbbi következménnyel járt –, amennyiben nem csak azért tért el a kapitalista országokban jellemző modelltől, mert Kelet-Európában egyszerre volt alacsonyabb a gazdasági fejlettség, továbbá jelentős megkésettség volt jellemző a társadalmi fejlettség terén is. Sokkal inkább ez a sajátosság a társadalom és gazdaság működésében egyaránt különbségeket okozó kapitalista és szocialista termelési mód, a szocialista redisztribúciós gazdaság piacival ellentétes logikája (Ladányi-Szelényi 2010 [1997]: 423), a két külön rendszert meghatározó strukturális mechanizmusok (Ladányi-Szelényi 2010 [1997]: 430) eredményének tekinthető. Eme szocialista térszervezési modell sajátos egyrészt abban, hogy tulajdonképpen a centralizált, porosz utas modell továbbélése, ahol a telekárak és lakbérek elszakadtak a piaci (kereslet-kínálat szabályozta) mechanizmustól, a lakhatás költségei jelentős állami szubvenció alá estek, s ezekhez kapcsolódóan magas volt az állami bérlakások aránya (melyek nagy része „szocialista lakótelepeken” épült fel), s ezzel párhuzamosan a régebbi építésű városrészek és azok lakásállományának leromlása. Sajátos egyenlőtlenségi rendszert – s további jellegzetességet – jelent, hogy a szubvencionált lakások illetve később hitelek elosztásakor a kedvezőbb státusúak élveztek előnyt, a „késleltetett urbanizáció” miatt pedig a termelő beruházások dominanciája jellemző az infrastrukturális beruházások kárára; ami jelentős méretű ingázó réteget termel ki a megnövekedett városi munkahelyek és arányaiban kevesebb városi lakás miatt. Ennek következtében az alacsonyabb társadalmi státusú rétegek körében jellemzőbb az ingázás, és a települési és társadalmi hierarchiában elfoglalt pozíciók között erős a pozitív együttjárás. A városokban élő szegények körében kialakul egy sajátos gyakorlat, melynek keretében városba költözésüket követően még hosszan

³⁷ Ezen problematikával (is) foglalkozik empirikusan Vági Gábor (1982).

megőrzik falusi kapcsolataikat, s a parasztból lett munkások kettős jövedelmű utóparaszti, előmunkási státusban maradnak (Ladányi 2010 [2009a]: 417)³⁸.

A *rendszer váltás után* markáns változás történt a területgazdálkodás rendszerében (Ladányi 2010 [2009a]: 417-418): az önkormányzatok önállóságának és jogainak vissza- illetve helyreállítása, a jelentős infrastrukturális fejlesztések pozitív hatással voltak a kilencvenes évek elején³⁹, s adottá váltak azon intézményes keretek, melyek a válságoknak leginkább kitett népesség társadalomba való visszailleszkedésére lehetőséget biztosíthattak. Azonban ez a (kissé talán túlságosan is) megnövekedett helyi hatalom miatt kiszolgáltatottsághoz (is) vezetett⁴⁰, valamint a kezdeti kedvező folyamatokhoz kedvezőtlen tendenciák kapcsolódtak⁴¹. A területi folyamatok rendszerváltást követő átalakulását meghatározó tényezőket ugyanis Ladányi és Szelényi (2010 [1997]) a társadalmi szerkezet posztkommunista átalakulásának tendenciáiban találja meg. Ennek egyik eleme a *foglalkoztatásnak* a gazdasági szerkezetátalakítás következtében előálló *drasztikus visszaesése*, mely kiemelkedő mértékben érintette a vidéki térségeket, a korábbi nehézipar és bányászat területeit, s legkevésbé a harmadik szektort. Sajátos területi megosztottság is jellemző volt a munkanélküliség ugrásszerű növekedésében: az ország nyugati megyéit, a fővárost és környékét kevésbé, míg az északkeleti és délnyugati területeket intenzívebben érintette. Emellett különösen jelentős volt a roma lakosság körében, aminek következtében ezen rétegek a társadalomból kiszoruló osztállyá váltak – különösen a vidék gettósodó falvaiban (Ladányi–Szelényi 2010 [1997]: 437-439). A másik kiemelt posztkommunista társadalmi szerkezeti tendencia a *középosztály csökkenése* illetve lecsúszása, a „szocialista kispolgárosodás” folyamatának lezáródása a mezőgazdaságban korábban működő *második* (háztáji) *gazdaság* és a téészek *megszűnésével*, amik ugyancsak a vidéki életlehetőségek beszűküléséhez vezettek. Mindezekhez kapcsolódik még a társadalom általános polarizálódása, az *egyenlőtlenségek növekedése* a peremhelyzetben

³⁸ Lásd még ehhez: Ladányi–Szelényi (2010 [1997]: 423-424; 429-437); Ladányi 2010 [2009b: 786])

³⁹ Erre az időre tehető, hogy az 1996-os területfejlesztési törvény nyomán a közigazgatási rendszerben elindult decentralizációt követően Magyarországon is kezdtek kialakulni új *közüvetítő szereplők*, akik magas kulturális tőkével rendelkeztek, s a pályázati rendszer, az uniós szabályozás és a források megszerzésének szakértőiként (pl. kistérségi és/vagy vidékfejlesztési menedzserek) kulcsszereplővé váltak a fejlesztéspolitikában (Kovács–Kristóf 2007: 111). Lásd ennek részletes bemutatását később.

⁴⁰ Amennyiben az önkormányzatok lakosságuk legkevésbé érdekérvényesítési képességgel bíró, ugyanakkor leginkább rászoruló csoportjainak érdekeit háttérbe szorítják, s a róluk való gondoskodás helyett lehetőleg szabadulni igyekeznek tőlük (lásd ehhez részleteiben: Ladányi 2010 [2000]).

⁴¹ A problémák további elmélyülését a gettósodó térségek önkormányzatai által folytatott szociálpolitikai gyakorlat bemutatásával demonstrálja Virág (2009).

élők lecsúszásával és a hierarchia tetején lévők helyzetének további javulásával (Ladányi–Szelényi 2010 [1997]: 439-441).

A kedvezőtlen folyamatok eredményeképpen jelentős térszerkezeti változások indultak meg: összességében – korábbi tendenciák megváltozásaként („posztkommunista demográfiai fordulat” (Ladányi–Szelényi 2010 [1997]: 442)) – csökkent a városi és nőtt a vidéki lakosság aránya. Ennek egyik forrása a „*posztkommunista szuburbanizáció*” – azaz a nyugati urbanizációs modell megjelenése –, melynek keretében Budapesten és az ország további agglomerációs térségeinek nagy részében a kialakuló új felső középosztály elhagyja az agglomerációs központokat, s a környező településekre vándorol, melyek így szuburbokká alakulnak (Ladányi–Szelényi 2010 [1997]: 441-443).

Azonban az agglomerációk népességnövekedése csak relatíve, az agglomerációs központok viszonylatában igaz: összességében éppenséggel *csökkent* ezen területek lakossága, az ezeken kívüli területek javára. Az agglomerációk ilyen tekintetben vett lélekszám-csökkenése részben a természetes fogyásra vezethető vissza, részben azonban annak következménye, hogy a központokat elhagyók az agglomeráción *kívüli*, infrastrukturálisan meglehetősen kedvezőtlen helyzetben lévő falvakba vándoroltak. A megélhetési lehetőségek eme gettósodó aprófalvakban jellemző romlása, a roma lakosság magas aránya következtében élesen rajzolódnak itt ki a települési rendszer feszültségei. Sajátos csapdahelyzetet is teremt ez az állapot, amennyiben a helyben lévő megfelelő lakáskörülmények maradásra ösztönzik azon lakosokat, akik itt munka nélkül élnek, s csak városokba költözve – de lakáskörülményeik jelentős romlásával – tudtak volna ezen változtatni (Ladányi–Szelényi 2010 [1997]: 443-446).

A vonatkozó későbbi munkákban (Ladányi–Szelényi 2010 [2005]; Ladányi–Virág 2010 [2009]) már olyan helyzetkép bontakozik ki, melyben már nem csupán városrészek „gettósodásával”, illetve falvak „elcigányosodásával” találkozhatunk, hanem az országban kialakuló „gettósodó térségek” jellemzőek (Ladányi–Szelényi 2010 [2005]: 712; Ladányi–Virág 2010 [2009]: 745), amennyiben az agglomerációkon kívüli települések körében is egyfajta további differenciálódás következik be. A romák által kevésbé/nem lakott falvakra ugyanis csökkenő számú és öregedő népesség jellemző, míg a döntően fiatal, alacsony iskolai végzettségű, jelentős arányban romák lakta települések lélekszáma növekszik. Ez polarizálódási folyamatokkal is párosul, mivel az előregedő települések egy része (nyugat-magyarországi, Balaton környéki területeken) számára nagyobb esély nyílik arra, hogy bekapcsolódjanak a falusi turizmusba és/vagy

üdülőfalvakká váljanak, míg a legszegényebb rétegek által lakott (gyakran peremvidékeken lévő) települések zárványokká válásával a *térségek gettósodása* indul el (Ladányi–Virág 2010 [2009]: 728-731). Utóbbiakban sajátos módon koncentrálódik tehát egy kirekesztett underclass, ami kelet-európai – negatív – sajátosságként is említésre méltó, hiszen a kirekesztés folyamata csak a nagyvárosokon belül nem, hanem kitágítva; a teljes magyarországi településrendszerben válik értelmezhetővé (Ladányi–Virág 2010 [2009]: 728)⁴², s a fentiek fényében itt az underclass-képződés folyamata nem kizárólagosan urbánus, hanem jelentős mértékben falusi jelenség is (Ladányi–Virág 2010 [2009]: 732).

3.3 A (terület)fejlesztés (– regionális) politika elvei az Európai Unióban

Mára a térbeli különbségek mérséklése az Európai Unióban nemzeti és szupranacionális szinten egyaránt kiemelt feladattá lépett elő⁴³, amit az előbbieken vázlatosan bevezetett területfejlesztés, regionális politika intézménye lát el. Ezen regionális politika⁴⁴ célja általánosságban „a különböző földrajzi térségek eltérő természeti, gazdasági és társadalmi sajátosságainak, környezetének megváltoztatása” (Forman 2000: 11). Országoként és az Európai Unióban a mindenkori regionális politika konkrét céljait és feladatait számos formában és helyen megfogalmazták⁴⁵. A *területfejlesztés hosszú távú céljai* között található például a munkaalkalmak teremtése, a túlnépesedett városközpontokra nehezedő demográfiai nyomás mérséklése, a nemzeti erőforrások hatékony hasznosítása, *a régiók közötti indokolatlan fejlettségbeli különbségek csökkentése*. De ide sorolható továbbá a regionális kultúrák és identitás megőrzése, valamint a népesség és a környezet egyensúlyának fenntartása is (Forman 2000: 13).

A *regionális politika eszközrendszere* meglehetősen sokrétű, mivel felölel infrastrukturális támogatásokat, pénzügyi támogatásokat és ösztönzőket, korlátozó intézkedéseket, a kormányzati hivatalok decentralizációját, állami beruházások regionális allokációját, regionális fejlesztési ügynökségek létrehozását. Továbbá részei

⁴² A cigány népesség helyzetét a települési viszonyok szempontjából (is) tekinti át Kemény István és Janky Béla (2004), s az általuk bemutatott kutatási eredmények a legkedvezőtlenebb státusú társadalmi rétegek településen belüli térbeli elhelyezkedése mellett az egész ország szintjén is jelentkező elkülönülési, szegregációs folyamatokra utalnak (Kemény–Janky 2004: 5-6).

⁴³ V.ö. az Olson-tól (1997: 208) kölcsönzött kiinduló idézetünkkel.

⁴⁴ A területfejlesztés és regionális politika fogalmainak, az Európai Unió kontextusban betöltött szerepének, gyakorlatának, szereplőinek-érintettjeinek áttekintését lásd még: Pike – Rodríguez-Pose – Tomaney (2007).

⁴⁵ Ennek áttekintését lásd pl.: Forman 2000: 37-113; Forman 2001: 15-57; Kengyel 2008: 57-101.

lehetnek a regionális politikának beruházási támogatások, kedvezményes hitelek, adómentesség, regionális foglalkoztatási prémiumok, ipari telephelyek előkészítése és építési engedélyek kiadása vagy megtagadása (Forman 2000: 30-33; Kengyel 2008: 71-83).

A legtöbb esetben a segítségre való *rászorultságot valamilyen kritérium vagy kritériumok összessége* – általában a munkanélküliség, alacsony jövedelem, magas elvándorlás, erőforrásbeli- vagy infrastrukturális hiányosságok – *alapján állapítják meg*. A szubvenció mértéke pedig általában az érintett terület hátrányos körülményeinek milyenségétől függ (Hansen 1974: 24-25).

Részleteiben vizsgálva az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának⁴⁶ alapja tehát az ún. *kohéziós célkitűzés*; a közösség gazdasági és szociális kohéziójának erősítése (Kengyel 2001: 149)⁴⁷. A jelen munka keretében (már részben) releváns 2000-2006-os tervezési időszak vonatkozásában közösségi szinten az ún. Agenda 2000 című dokumentum ugyancsak első számú prioritásként kezeli a szociális és gazdasági kohézió kérdését – s ennek megfelelően alakította a struktúrapolitikát, azaz a strukturális alapok célok szerinti elosztását. Mindennek terén újabb ösztönzést jelentett, hogy a 2001-ben az Európai Bizottság által kiadott második kohéziós jelentés arról számolt be, hogy az 1989-1999-es évtized vonatkozásában az EU-s kohéziós politika érzékelhető eredményeket tudott felmutatni: az elmaradt régiókban felzárkózás volt jellemző gazdasági és szociális téren, mindazonáltal a tagországok között jelentősek maradtak a jövedelmi különbségek (Horváth 2001a: 18-19).

Az Európai Unió források lehívásának szabályai⁴⁸ között is kiemelt helyen szerepel a regionális támogatások feltételrendszere, melynek értelmében ezen típus csak sajátos helyzetben lévő térségekre⁴⁹ vonatkozik, továbbá mindenkor szektorsemleges, és célja (új) termelő beruházás vagy munkahelyteremtéshez kapcsolódó beruházás (Horváth

⁴⁶ A kohéziós politika és a területfejlesztés közötti különbség az Európai Unió szintjén abban ragadható meg, hogy előbbi alapvetően európai szintű szolidaritást jelent, utóbbi pedig olyan közfeladat, mely – a különféle tevékenységek térbeli koordinálása mellett – alkalmas gazdaságpolitikai és társadalompolitikai szempontok érvényesítésére (Nyikos 2011: 41).

⁴⁷ Az ennek megvalósulását vizsgáló – 1996-ban kiadott, első kohéziós jelentés – azonban rámutatott, hogy az 1983-1995 közötti időszakban a régiók közötti különbségek változatlanul fennálltak (Horváth 2001a: 9).

⁴⁸ Az uniós fejlesztési projektek, ezen belül is a Kohéziós Alap (társ)finanszírozási rendszerének közösségi szabályozásáról lásd még például: Florio (2006: 213).

⁴⁹ A sajátos helyzetben lévő, s ezért kifejezetten támogatandó térségek köre kapcsán uniós szinten egyrészt népességarányos szabályozás van érvényben (a támogatandó térségekben élő lakosság maximális aránya vonatkozásában), másrészt ajánlásokat fogalmaznak meg a kedvezményezett térségek lehatárolására (Horváth 2001a: 21)

2001a: 20-23). Az ennek szabályozási keretet adó *kedvezményezett térségek intézménye* meghatározza, hogy milyen mértékben részesülhetnek az egyes alapok fejlesztési forrásaiból a különféle régiók – a 2000-2006-os tervezési időszak vonatkozásában ennek megfelelően három támogatási célterület kategóriát határoztak meg: 1. elmaradott NUTS-2 térségek (régiók), 2. strukturális nehézségekkel jellemezhető, gazdasági és szociális átalakulásra szoruló térségek, 3. azon régiók támogatása, melyek fejlődési akadályai a humán erőforrásbeli hiányosságokra vezethetők vissza (Horváth 2001a: 25-29).

Az EU regionális politikája jellemzően tehát a méltányosság, az igazságosság és szolidaritás elvét előtérbe helyezve az elmaradott és válságos helyzetben lévő térségek támogatását preferálta – nem ok nélkül⁵⁰. Mindennek következtében azonban globális szinten az európai tér versenyképessége romlott a többi országhoz, térséghez képest, így az új évezredtől már – a támogatáspolitikai 2000-et követő reformja keretében – a versenyképesség tényezői folyamatosan újra hangsúlyosabbá váltak támogatáspolitikában, ami a 2000-2006-os programozási időszakban már „számszerűen” is megjelenik. Azonban csak az ezt követő, jelenleg is tartó 2007-2013-as tervezési időszak vonatkozásában beszélnek valóban új strukturális és kohéziós politikai irányvonalakról (Horváth 2001a: 30-32). 2006-ot követően ugyanis a kohéziós politika tervezésében két lényeges kihívás került előtérbe: 1. az újonnan csatlakozó államok – köztük Magyarország – miatt a közösségen belül kiélesedő gazdasági és szociális különbségek, és 2. a globalizációból, a tudásalapú gazdaság terjedéséből és a kedvezőtlen európai demográfiai trendekből fakadó helyzet. Ezen körülmények a kohéziós politika kidolgozásában a prioritások előtérbe kerülését hozta a pusztán technikai pénzügyi allokáció helyett, aminek következtében már olyan akciók, beavatkozások támogatása szükséges, melyek *a közösségen belüli gazdasági, szociális és területi különbségek mérséklődéséhez hozzájárulnak* (de a) *versenyképesség növelése* révén. Ennek ellenére a kohéziós politika prioritásai között továbbra is első helyen szerepel a legkevesbé fejlett régiók támogatása, azonban a már ekkor (15) tagállam vonatkozásában ez inkább a versenyképesség javítását jelenti, a tagjelölt országok esetében pedig az alapvető infrastruktúra megteremtése hangsúlyos marad (Horváth

⁵⁰ Az Európai Unió kohéziós politika makrogazdasági hatásait a 2000-2006-os tervezési időszak vonatkozásában modellező elemzések a regionális politika támogatásainak a kevésbé fejlett tagországok felzárkózásában betöltött számottevő szerepét állapítják meg: a források hozzájárulnak a versenyképességet befolyásoló tényezők kedvezőbbé válásához, a fejlődést lehetővé tevő beruházások realizálódásához, így módon megteremtődik az alapja hosszú távon az önjáró fejlődésnek (Kengyel 2001: 156).

2001a: 33). Jól látszik ez az Európai Unió – tanácsi – rendeleti szinten (1083/2006/EK) meghatározott – a 2007-2013-as tervezési időszak vonatkozásában – aktuális célok – melyek teljesülését a strukturális alapoktól és a Kohéziós Alaptól várják – a rendszerén: 1. a legfejletlenebb tagállamokban illetve régiókban felgyorsítani a *konvergenciát* a fizikai és humán tőkébe történő beruházással, 2. az előbbi, legkevésbé fejlett régiókon kívül is fokozni a versenyképességet (*regionális versenyképesség és foglalkoztatás*)⁵¹, valamint 3. a határon átnyúló együttműködések elősegítése (Szigeti 2007: 13).

A kohéziós politika *végrehajtása* és ehhez kapcsolódóan a *közigazgatás területi megszervezése* terén – az előbbiekkal párhuzamosan – immár a gyakorlatban is előtérbe kerül a – már korábban, az Agenda 2000 című dokumentumban bevezetett új elem – *decentralizáció* fokozottabb érvényesítése, vagyis a nemzeti és közösségi politikák döntéshozatalában a regionális és helyi hatóságok szerepének, a helyi szintű programozásnak az erősítése⁵², a régiók saját forrásának hasznosítása (Horváth 2001a: 35-37). A regionális fejlesztési beruházások – regionális vagy helyi önkormányzatok szintjén történő – decentralizálása mellett érvek között találjuk egyrészt, hogy (1) ily módon (könnyebben) jutnak el a források a *célterületekhez*, ami a pusztán szektorális forrásallokációval nehezebb volna, másrészt mert (2) a regionális kapacitások

⁵¹ Nyilvánvaló célütközésre ad lehetőséget, hogy az Európai Unió támogatáspolitikájában egyaránt célként tűzi ki a legelmaradottabb térségek felzárkózását, és a kevésbé elmaradottak versenyképességének javítását. Ezt támasztják alá a területi egyenlőtlenségek és a gazdasági növekedés kapcsolatát feltáró nemzetközi modellek, melyek alapján bemutatásra került (Nemes Nagy 2005), hogy a *gazdasági növekedés területi kohéziót és polarizációt egyaránt előidézhet*: a dinamikus gazdasági fejlődésnek abban van szerepe, hogy ennek révén hamarabb érhető el azon fejlettségi szint – gazdasági-társadalmi szerkezet –, mely már területi közeledést hoz magával. A *politikai decentralizáció* esetében ugyancsak nem lehet arról beszélni, hogy a devolúció a területi közeledés irányába hatna, mivel ezen folyamatnak *kezdetben az egyébként is fejlettebb régiók a haszonélvezői*, mely következmény a területi polarizációt fokozza (Nemes Nagy 2005: 148). A *regionális fejlesztési célokra fordított támogatások kiegyenlítő hatásával* kapcsolatban jellemző, hogy azok az adott kontinentális/világgazdasági mezőben az *országok közötti* fejlettségbeli egyenlőtlenségeket némileg csökkenthették, azonban az *országon belüli* differenciáltságot alig. Ennek fényében Magyarország egésze számára az Európához való relatív felzárkózás egy, a korábbiaknál polarizáltabb térszerkezetben valósulhat meg (Nemes Nagy 2005: 153).

⁵² A 'kormányzás központosítottságának oldása' elvének egyetemes hatékonyságát demonstrálja, s a *közjavak és közszolgáltatások* működtetésének elégtelenségére (kudarcára), valamint ezzel kapcsolatosan a bizalom közösségi szinten való jelentőségére kínál szemléletes példát egy harmadik világbeli kutatás (West-Ostrom 1993). A szerzők ghánai és nigériai vizsgálataik során a helyi önkormányzatok és a közösségfejlesztő egyesületek szerepét hasonlították össze a közjavak és közszolgáltatások biztosítása tekintetében. Tapasztalataik szerint a helyi önkormányzatok sokkal kevésbé képesek ellátni a fenti feladatot, aminek oka, hogy a vizsgált országokban a helyi *önkormányzatok felülről lefelé szerveződnek*; azaz a *központi kormányzat meghosszabbításának tekinthetőek*, s így ezen intézményekbe vetett bizalom meglehetősen alacsony. A közösségfejlesztő egyesületek azonban *alulról szerveződnek*, s így sokkal inkább rendelkeznek a helyi közösség támogatásával és bizalmával – nem kis mértékben azért is, mert a működés átláthatóbb a lokális szinten is. Mindazonáltal a települési szinten meglévő, alulról szerveződő csoportokkal szembeni magasabb bizalmi szint annak (is) köszönhető, hogy ezen szervezetek *elszámoltathatósága* egyszerűbben és közvetlenebbül megoldható. Akik ugyanis részt vállalnak a költségek fedezésében, hasznot várnak cserébe, és akik megkapják a közösség tagjaitól a befizetett járandóságokat, elszámoltathatóak a befizetők által (West-Ostrom 1993: 79-115).

fejlesztése többtényezős feladat, ahol elkülönülő beavatkozások *összehangolására* van szükség. Továbbá mert (3) a regionális és helyi önkormányzatok szintje a *legkedvezőbb terep* a kormányzati szintek közötti, valamint a köz- és magánszféra közötti partnerség kialakításának (Davey 2003a: 7-8)⁵³.

Vagyis európai uniós szinten a kitűzött célok tekintetében a *régiók* vannak a középpontban: az egyes tagállamok ezen belső egységei meghatározott gazdasági és társadalmi mutatók (relatív) értékei alapján eltérő mértékben⁵⁴ részesülhetnek a strukturális alapokból (Szigeti 2007: 9-12)⁵⁵, aminek keretében – a kitűzött célok minél sikeresebb megvalósítása érdekében – tagállamonként az EU Bizottsága által jóváhagyott ún. regionális támogatási térkép alapján határozzák meg a tervezési-statisztikai régiók szintjén a beruházási támogatások maximális támogatási intenzitását (Szigeti 2007: 13-14)⁵⁶. A régiók mellett azonban az alacsonyabb területi szinteken – a kistérségek, települések szintjén – is érvényesítik ezen fejlettséget figyelembe vevő szelekciós szempontot, melynek keretében – az uniós szabályozással összhangban a tagállamok, így Magyarország is (lásd alább részletezve) – kedvezményezett kistérségeket és településeket⁵⁷ állapítanak meg, melyek közigazgatási területén

⁵³ Mindezek miatt (is) alakult ki az az irányelv, hogy a közösségi beruházások jelentős részének a kevésbé fejlett régiókat szükséges céloznia integrált regionális programokon keresztül, amit a regionális és helyi önkormányzatok, továbbá a gazdasági (magánvállalkozások) és társadalmi (civil) szereplők partnerségben allokálnak és menedzselnek (Davey 2003a: 8).

⁵⁴ Kedvezményezett Uniós térségekhez lásd Horváth (2003: 27-33).

⁵⁵ Ennek megfelelően Magyarország esetében is kijelölésre kerültek a különböző céllal támogatásban részesíthető régiók: a konvergencia cél értelmében a Strukturális Alapokból a közép-magyarországi régió kivételével minden NUTS-2-es szintű térség támogatható, míg előbbi a versenyképesség és foglalkoztatás célja szempontjából érintett ugyanebben az alapon. A Kohéziós Alap pedig mindegyik hazai régió számára nyitott a fejlesztések megvalósításához (Szigeti 2007: 13)

⁵⁶ Ennek legmagasabb értéke hazánk esetében 50% (régióink többsége), legalacsonyabb értéke pedig 30% (Közép-Magyarországi régió, de Budapest csak 25%, 2011. januárja óta 10%) (Szigeti 2007: 13-14). Lásd még az alábbi konkrét példát a támogatási térkép pályázati rendszerben való érvényesítésére: „Az ebben a pályázati felhívásban elnyerhető támogatás mértéke maximum az összes elszámolható költség 30%-a.

Az adott projekthez kapcsolódóan más európai uniós vagy állami támogatásból származó forrásokat is figyelembe véve – beleértve az 1998/2006/EK rendelet alapján nyújtott csekély összegű támogatásokat is – az elnyerhető maximális támogatás összesen nem haladhatja meg a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 30. §-ában meghatározott támogatási intenzitás értékeit, figyelembe véve a nagyberuházásokra vonatkozó szabályokat, amelyek az alábbiak szerint alakulnak:

a) Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld és Dél-Dunántúl tervezésszatisztikai régiókban 50%,

b) Közép-Dunántúl tervezési-statisztikai régióban 40%,

c) Nyugat-Dunántúl tervezési-statisztikai régióban 30%,” (Pályázati útmutató a Gazdaságfejlesztési Operatív Program komplex vállalati technológia fejlesztés kis- és középvállalkozások számára c. pályázati felhívásához Kódszám: GOP-2007-2.1.1/B)

⁵⁷ Magyarországon – rendeleti szintű szabályozás mellett – a társadalmi-gazdasági, infrastrukturális és munkanélküliség tekintetében elmaradottnak minősülő településeket a területfejlesztés szempontból kedvezményezettként kell kezelni (Szigeti 2007: 19). Érdekes azonban, hogy hazánkban a kistérség-alapú szemlélet már lényegében 1993-tól megjelenik, amikor kedvezményezett települések kijelölését célzó számításokat már körzetek szintjén is elvégezték. 1996-tól pedig a területfejlesztési törvényben a

megvalósítandó fejlesztések pénzügyi, gazdasági ösztönzőkkel támogathatók (Szigeti 2007: 19).

3.3.1 Nevezetes fejlemények – hálózatok, a tér és a lokalitás (további) felértékelődése

A területi kohézió – a Barca-jelentés (2009) nagy hatású megállapításai nyomán előtérbe kerülő – lehetséges céljai illetve szerepei szerint egyrészt lehet a *gazdasági növekedés* előfeltétele és az Unió versenyképességének fokozója⁵⁸. Ebben a tekintetben a kohéziós politika figyelme elsődlegesen az európai tér legfőbb, egymással összeköttetésben lévő gazdasági centrumaira koncentrálódik⁵⁹, melyek támogatása az azokat körülvevő nagyobb területek kiegyensúlyozottabb fejlődését is hozza az agglomerációk fejlesztéséből származó pozitív externáliák későbbi, szélesebb, körben való elterjedésével (Dabinett 2011: 4-5). Az új gazdaságföldrajz elméleti talaján álló megközelítés a *policentrizmus* területi vízióját testesíti meg, mely tehát az Európai Unió új térszervezési modellje, ahol a városi központoknak kiemelt szerepe van az ezek alkotta kooperatív hálózati struktúrából – ellentétben a klasszikus hierarchikus modellekkel – származó szinergiák, komplementaritások és pozitív externáliák felerősítésével⁶⁰. A koncepció multiplikátor hatása ugyan a hálózati struktúrából fakad, melyben a cselekvők azonos célokat követnek, s így a közösen biztosított erőforrásokból nagyobb hasznuk ($1+1>2$) származik (Gil-Pereira-Teixeira 2011: 2-3). Másrészt a területi kohézió mint az európai *szolidaritáson alapuló* kiegyensúlyozottabb fejlődés letéteményese a belső növekedést hangsúlyozza az infrastrukturális szolgáltatásokhoz és tudáshoz való egyenlő esélyű hozzáféréssel⁶¹, a vidék- és városok közti partnerség hangsúlyozásával és a természeti és kulturális örökség védelmével (Faludi-Peyrony 2011: 4). Itt a növekedési pólusokon kívüli területek lehetőségeinek növelése a fő cél az egyes területek sajátos erőforrásaira és az ebből származó komparatív előnyökre építve; előtérbe állítva az egyenlő vagy legalábbis méltányos

kedvezményezett településeket térségi alapon határozták meg – a KSH kistérségi besorolása alapján (Fekete 2008b: 251-253).

⁵⁸ A területi kohéziót a fenntartható fejlődés területi dimenziójaként értelmezi Camagni-Fratesi (2011), s egyfajta uniós „projektként” interpretálja Dabinett (2011: 2).

⁵⁹ Ebben a tekintetben a gazdasági tevékenység koncentrációval, agglomerációval jár együtt (Brandsma-Gardiner-Kancs 2011: 6).

⁶⁰ Lásd még a policentrizmusról pl. Somlyódy (2006); Vandermotten-Halbert-Roelands-Cornut (2008).

⁶¹ Azaz hogy minden uniós állampolgár részesüljön a gazdasági növekedésből függetlenül attól, hogy a közösség mely részén lakik, és a helyi körülmények figyelembevételével részt vehessenek a fejlődésben (Kollár-Káposzta-Nagy-Nagy-Vudiné 2011: 2)

fejlődést, példaként állítva a helyi innovatív miliőben gyökerező kisméretű vagy relatíve elzárt területek fejlődését, s nagy teret engedve a helyi sajátosságokon alapuló és azokat figyelembe vevő fejlesztési gyakorlatnak⁶² (Dabinett 2011: 4-5). A lokalitás-alapú fejlesztéspolitikai koncepció szerint tehát a helyileg meghatározott szakpolitikák és területi közjavak figyelembe vétele szükséges annak érdekében, hogy az uniós közpolitikák országok, régiók és lokalitások szintjén jelentkező *nem szándékolt hatásai* elkerülhetők, csökkenthetők⁶³ legyenek. Nem más ez, mint a tér felértékelődése abban a tekintetben, hogy – egyes szerzők itt Bourdieu tőke-elméletét alkalmazzák – a cselekvő térbeli elhelyezkedése meghatározza a különféle tőketípusok optimális felhasználásának lehetőségét. Ennek nyomán a tér olyan erőforrás vagy tőke, mely megszabja a szociális viszonyokhoz, szolgáltatásokhoz, gazdasági esélyekhez való hozzáférésünket⁶⁴, s ezért kiemelt figyelmet érdemes a fejlesztéspolitika hatékonysága⁶⁵ és az abból származó javakhoz való egyenlő hozzájutás szempontjából. Ily módon eredményezve a tevékenységek és személyek kiegyensúlyozott területi eloszlását, a régiók közötti interdependencia előmozdítását és a szakpolitikák „össz-koherenciáját” (Faludi–Peyrony 2011: 8-9).

3.3.2 Az Unió források általános intézményi kerete

Az intézményeknek három főbb szintje és szerepe különíthető el a fejlesztéspolitika kontextusában (Berky-Kullmann 2011). A (1) *társadalmi-szocietális intézmények* (normák és szabályok) lehetővé teszik vagy gátolják az intézmények kialakulásának és terjedésének folyamatát. A fejlesztési gyakorlat szempontjából lényeges az intézmények eme legfelsőbb szintje, mivel előbbi gyakran a meglévő szokások és normák átalakítását teszi szükségessé, adaptációs szemléletmódot követel; s a projektimplementáció minősége nagyban ezen tényezők függvénye (pl. a partnerség elvének csak látszólagos teljesülését jelenti, ha a felek egymás között úgy osztozkodnak a fejlesztési forrásokon, mintha azok nem köz-, hanem magánjavak lennének). A különböző szervezeti szintek

⁶² Más megfogalmazásban Európa területi sokszínűségét *fejlesztési tényezővé* változtatják (Gil–Pereira–Teixeira 2011: 5).

⁶³ Forrásallokációs stratégiája szempontjából a koncepció a fejlesztési források kevés számú – mint az NFT esetében; 4-5 db – magprioritás köré történő koncentrálását preferálja egyértelmű fejlesztéspolitikai célok meghatározásával, így semlegesítve a rövid távú lobbierdekeket (Klauber–Nagy 2010: 160).

⁶⁴ A *térbeli tőke* ('spatial capital') és a *területi tőke* ('territorial capital') fogalmak egyaránt erre reflektálnak. Lásd ahogy Faludi–Peyrony (2011: 8; az alábbiakra hivatkozva Levy (1994), Camagni (2001)) kifejti.

⁶⁵ A területi tőke fogalmának és annak a szakpolitika hatékonyságának összefüggéséhez lásd rendre : Camagni–Fratesi (2011: 8; 12-14).

és területek (központi- és helyi önkormányzatok, egyéni szervezetek⁶⁶) alkotta (2) *kormányzati rendszer*, melyek szektorális és általános szabályozási gyakorlatukkal, a hivatali szerkezetükkel, a Strukturális Alapok vagy egyéb fejlesztési politikák szervezeti keretével, s az ezek közötti koordináció mechanizmusainak meghatározásával hatnak a fejlesztési gyakorlatra⁶⁷. Továbbá az egyéni személyekből és csoportokból álló (3) *egyéni szintje az intézményi struktúrának*, mely a helyi elit, a fejlesztésben résztvevő menedzserek és vezetők attitűdjein és értékein – képességein és (racionális választásra) való képtelenségein, a kooperáció személyközi és pszichológiai tényezőin – keresztül befolyásolja a projektek megvalósítását (Berky–Kullmann 2011: 2-3).

Elméletben három, gyakorlatban négy fajtáját különböztetik meg az EU-források programszintű implementációjának. Ezek elkülönítése a hazai és az uniós forrásokat allokáló támogatási-döntéshozatali rendszer – tagállamonként változó – egymáshoz való viszonya alapján történik. Az (1) *integrált implementációs rendszer(ek)* esetében egyetlen döntéshozatali folyamat működik – pontosabban az EU-s forrásokat a hazai, már létező gazdaságfejlesztési csatornákat jelentő döntéshozatali folyamatba illesztve menedzselik. Amennyiben a hazai források arányukat tekintve többségben vannak/maradnak a rendszerben, az integrált rendszerben az uniós támogatások alárendelt szereppel bírnak (1.1), ha azonban az ellenkezője a helyzet – mint például az új tagállamok esetében –, akkor egy másik alesetével van dolgunk az integrált implementációs rendszereknek: az EU-források által dominált integrált rendszerrel. Az (2) *elkülönített implementációs rendszerben* külön döntéshozatali folyamat működik egy országban a hazai és külön az uniós források allokálására. Végül (3) az *összehangolt implementációs rendszer* esetében – mely tulajdonképpen az előbbi két típus kombinációja – az uniós és hazai forrásokkal kapcsolatos döntéshozatal elkülönített, azonban a két támogatási forma párhuzamosan és egymással összehangoltan működik (Ferry-Gross-Bachtler-McMaster 2007: 29-36, Kirbiš 2011, 6-7; 25; Perger 2009a: 16)

Más kategorizálásban a *centralizált modell* (pl, Görögország, Portugália, Írország) esetében a stratégiai tervdokumentumokat, a pályázati rendszert, a támogatási

⁶⁶ A civil szervezeteknek az Európai Unió területfejlesztési intézményrendszerében betöltött szerepét tekinti át Kovách–Kučerová–Megyesi (2005: 111-135).

⁶⁷ A fejlesztéspolitikai gyakorlat a partnerség és kooperáció elvével összhangban egyfajta *szolgáltatás-termelési folyamatként* is értelmezhető, amennyiben a fejlesztések koprodukción zajlanak, aholis a kedvezményezettek és a fejlesztők közötti interakció kiemelten lényeges. Ennek feltétele a partnerség, a fejlesztő intézmény részéről egy sokkal inkább támogató és segítőkész attitűd az ellenőrző helyett (Berky–Kullmann 2011: 9-10).

konstrukciókat és a pályázatokkal kapcsolatos döntéseket a központi államigazgatás szervei alakítják ki és működtetik. A *decentralizált modell*ben (Ausztria, Belgium) a regionális szervek a regionális operatív programok kidolgozásában és végrehajtásában az uniós jogszabályok keretei között önálló hatáskörrel rendelkeznek, s a központi szervek a projektkiválasztás folyamatában nem vesznek részt, a központi kormányzat a régiók programjait továbbítja, nyújtja be az Uniónak. A két alapmodell intézményi jellemzőinek kombinálódásából adódó *vegyes modellek* jellemzők pl. Franciaország, Finnország, Németország esetében (Perger 2009a: 17).

Az Európai Unió fejlesztési forrásoknak a tagállamok gazdaságára illetve gazdálkodási gyakorlatára kifejtett intézményi hatását az egyik kiemelt alapelv, az *addicionalitás* teljesülésének illetve sérülésének szempontjából tekintve három formája különíthető el: a (1) *helyettesítési* ('*substitution*') *hatás* esetében a tagállamok a gazdaságélénkítésre szánt szupranacionális forrásokat a nemzeti kiadásai helyett használják fel olyan hazai célok finanszírozására, melyeket egyébként is meg kellett volna valósítaniuk. A (2) *kiszorítási* ('*displacement*') *hatásról* akkor beszélünk, amikor az addicionális források megváltoztatják, eltorzítják a hazai forráselosztási gyakorlatot a korábbi időszakokhoz képest, és/vagy megváltozik a szektorok közötti forráseloszlás. Ennek okaként az országok gazdasági helyzete mellett a politikai tényezők is előtérbe kerülhetnek, amennyiben a megnövekedett forrásokat a kormányzat saját hasznának maximalizálása keretében olyan (köz)javak finanszírozására fordíthatja, melyek a medián szavazó számára kelendők, vagy melyek érdek- vagy lobbicsoportok számára vonzóak. Ez a fajta torzító hatás területi dimenzióban is megjelenhet: az addicionális források területi eloszlása lehet optimális egy jólét-maximalizáló politika mellett elkötelezett döntéshozó esetében, azonban lehet szuboptimális is külső kényszerek vagy nyomásgyakorló csoportok jelenléte esetén (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 12). Végül az *addicionalitás* sérülhet *pénzügyi hatások* révén, amikor az új források közvetetten, az adózási rendszer működését befolyásolva jutnak szerephez (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 9-14).

„a társadalmi tőke [...] hozzárendelése a többi tőkéhez megsokszorozhatja azok fenntartható fejlődést elősegítő hatását” (Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2006: 343).

3.3.3 Társadalmi tőke és fejlesztéspolitika

A társadalmi tőke – illetve a szakirodalom terminológiájával élve a *harmadik szektor*⁶⁸ vagy *civil szektor*⁶⁹ – fejlesztéspolitikában való alkalmazására többen is felhívták a figyelmet. Ezen tőketípus meghatározása eltérő egyes szerzőknél – az egyes definíciókat, értelmezéseket és félreértelmezéseket (Sik 2006) több, a témával foglalkozó tanulmány is áttekinti (Orbán-Szántó 2006: 137-139; Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2006: 335-337).

Kutatási témánk szempontjából lényeges, hogy az egyes társadalmi tőke koncepciók esetében kisebb vagy nagyobb mértékben megjelenik a jelenségnek a civil szerveződéssel való kapcsolata (Orbán-Szántó 2006: 139; Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2006: 340, 343), amennyiben a társadalmi tőke mechanizmusai között található – egyebek mellett – a társadalmi kapcsolathálókon alapuló *közösségi fejlődés és versenyképesség*, illetve a kollektív cselekvés és társadalmi együttműködés (Orbán-Szántó 2006: 142). A társadalmi tőke legfontosabb politikai funkciója éppen a civil társadalom kiterjesztésében és megerősítésében jelölhető meg. A bőséges társadalmi tőke feltétele az aktív civil társadalomnak⁷⁰, ami viszont nélkülözhetetlen a demokratikus politikai rendszer hatékony működéséhez (Orbán-Szántó 2006: 144).

Putnam (2006: 208) azt is megfogalmazza, hogy: *a megfelelő társadalmi-tőke készlettel rendelkező közösségek élvezik a magasabb gazdasági növekedés, az alacsonyabb szintű bűnözés, a kiterjedt szocializáció, jobb lelki/egészségi állapot vagy a jobb iskolai teljesítmény előnyeit* (Orbán-Szántó 2006: 143).

⁶⁸ A *harmadik szektor* a piac és az állam mellett működik, s az elnevezés olyan gyűjtőfogalomként szolgál, mely egyaránt magában foglalja 1. a *szociális gazdaságot* (olyan – nem profitorientált és nem állami működtetésű – gazdasági tevékenység, mely a társadalmi kohézió fejlődését segíti); a 2. *társadalmi vállalkozásokat*, (melyek társadalmi célok megvalósításáért működnek); és 3. a *szociális vállalkozói szellemet* ('social entrepreneurship') megtestesítő olyan személyeket, akik csere-aktorokként működnek a társadalmi szektorban új fejlesztések elérése érdekében, folyamatos innováció, adaptáció és tanulás közepette (Birch–Whittam 2008: 439-441).

⁶⁹ Lásd ahogy a *civil szektor* fogalmát, jellemzőit és történetét a hazai területfejlesztésben betöltött szerepe vizsgálata kapcsán áttekinti Kelemen (2005: 4-5).

⁷⁰ A társadalom javakkal – jellemzően kollektív(nek tekinthető) javakkal – való ellátásában alapvetően négy érintett csoport vagy szektor különíthető el: a kormányzati szervezetek (1), a helyi – települési/politikai – szereplők a hozzájuk tartozó közhivatalokkal (2), a nem közhivatali társadalmi és szakmai szervezetek (3), valamint a civil társadalom szervezetei (4). Magyarországon nehezen határolható el az utóbbi két típus, mivel „*igazi* [4. típusú] *szervezetek még nem igazán jellemzik a hazai társadalomszerveződések, ugyanis azok kizárólag csak a társadalom spontán mozgalmából alakulhatnak ki*” (Bódi 2008a: 11)

Azonban önmagában a társadalmi tőke léte nem feltétlenül a versenyképesség és fejlődés garanciája, mivel előfordulhat, hogy maga a civil társadalom is a járadékszerzés⁷¹ melegágyává válik: a civil társadalom szereplői idővel olyan érdekcsoportokká alakulhatnak, amelyek a közösségi forrásokat magáncélokra hasznosítják (Orbán-Szántó 2006: 144).

Ezen újfajta tőke megérintette a gyakorlati szakembereket is: az 1990-es évektől a tudományos érdeklődés mellett az alkalmazott, *közpolitikai figyelem* erősödött ezen erőforrás iránt⁷², hiszen a társadalmi tőke a fejlesztéspolitika tekintetében két szempontból is érdekes lehet: (1.) hogyan ragadható meg a (meglévő) társadalmi tőke hatása a rendszer működésére⁷³. Illetve (2.) – a módszertani individualizmus gondolatmentének értelmében – a társadalmi tőke kialakulása általában nem szándékolt mellékterméke, következménye a hagyományoknak, a történelmi együttélésnek, a közös történelmi tapasztalatoknak, a vallásnak és hasonló társadalmi tényezőknek – s mint ilyen a kormányzatnak csak korlátozott a közvetlen ráhatása a társadalmi tőke képződésére⁷⁴ (Orbán-Szántó 2006: 150).

Ennek megfelelően a különféle fejlesztési intézmények (pl. Világbank, Európai Bizottság)⁷⁵ egyre jelentősebb mértékben kezdtek építeni a gazdasági növekedést illetve a fenntartható társadalmi fejlődés célzó tevékenységük során a társadalmi tőkére (Orbán-Szántó 2006: 139; Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2006: 336, 343)⁷⁶. A *regionális*

⁷¹ A járadékvadászattal kapcsolatban lásd: Johnson 1999: 236-244.

⁷² A vonatkozó szakirodalom áttekintésére alapozva Birch és Whittam (2008) szerint a szakpolitikai érdeklődés abból a meggyőződésből származik, hogy összefüggés van a hátrányos helyzetű közösségek megújulása és a társadalmi tőke között (Birch–Whittam 2008: 438). Más megközelítés szerint „a társadalmi tőke születésének pillanatától kezdve policy-orientált volt” (Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2006: 336).

⁷³ Az új gazdaságpszichológiában M. Granovetter (2006) például a gazdasági eredmények kialakulását, valamint a gazdasági és társadalmi intézmények létrejöttét és működését – a társadalmi tőke terminusa helyett a *beágyazottság* fogalmával – a cselekvők közötti kapcsolatokra, a bizalomra, illetve ezek mintázataira alapozva értelmezi (Granovetter 2006: 35-42). J. Coleman (2006) pedig úgy tekint a társadalmi tőkére mint valamilyen struktúra aspektusára, mely megkönnyíti az ezen rendszeren belül cselekvők cselekedeteit (Coleman 2006: 111).

Utóbbi értelmében kétségtelenül érdekes kutatási kérdés lehetne, hogy a fejlesztéspolitikai erőterben – mint struktúrában – mennyire könnyíti meg a célmegvalósítást a társadalmi – kapcsolati – tőke, illetve utóbbi mennyire konvertálható (Bourdieu 2006: 143-146) gazdasági tőkére. Jelen kutatás keretében – a rendelkezésre álló adatok és információk jellegéből fakadóan – erre közvetlenül nem térünk ki.

⁷⁴ Magyarország vonatkozásában ehhez lásd: Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2005.

⁷⁵ Nem csupán a nemzetközi fejlesztési szakirodalom esetében jelenik meg a társadalmi tőke szerepének hangsúlyozása: Magyarországon is felmerült az Európai Unió fejlesztései; a II. Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása kapcsán, illetve egyéb szakmai programokban, fórumokon (Szent István-terv, DEMOS Stratégiai Audit, TÁRKI Kockázat és Bizalom című elemzése) (Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2006: 337, illetve 3. számú lábjegyzet).

⁷⁶ Újabb kutatások alapján azonban maguk az egyenlőtlenségek – illetve azok nagysága – is befolyásolhatják az egyének közötti bizalmat – és az ebből fakadó kooperációt, áldozatvállalási készséget

fejlődés kutatása terén is jellemző az érdeklődés, mely egyrészt kifejezetten a társadalmi tőke kifejlesztésének lehetőségeit vizsgálja (Birch–Whittam 2008). Egyfajta sajátos egymásra hatás látszik ugyanis működni: a társadalmi tőke fejleszthető a harmadik szektor által, ami – cserébe – előremozdítja és megszilárdítja a fenntartható regionális fejlődést (Birch–Whittam 2008: 438)⁷⁷. (Másképpen) ugyanis a civil szervezetek a helyi és regionális szintű területfejlesztési programok *implementációjában* és az ezzel kapcsolatos *döntésekben* az EU-s fejlesztéspolitika átalakulásával (Kovách 2000: 185; Kovách 2010: 26; 184), a kooperáció és partnerség elveinek előtérbe helyeződésével (Horváth 2003: 147-151; Berky–Kullmann 2011: 9-10) egyre jelentősebb gazdasági, társadalmi, politikai szerepbe kerülnek. A gazdasági élet és a környezeti változások gyors globalizálódásával, az individualizáció erősödésével, a nagypolitikai erőter változásával – a szocializmus összeomlása, az európai közösség átalakulása – párhuzamosan előálló problémák megoldásában ugyanis új együttműködési formák alkalmazása vált szükségessé. A civilek ennek kapcsán a területfejlesztésben a szubnacionális (helyi, regionális) szintek fejlesztéseinek humán és gazdasági erőforrásai integrálásával, a szintek közötti felelősség-megosztás, a kooperáció és a hálózatosodás elősegítésével vesznek részt – teret biztosítva az alulról szerveződő, részvételen alapuló fejlesztési gyakorlatnak (Kovách–Kučerová–Megyesi 2005: 109-110).

A probléma magyarországi jelentőségét mutatja, hogy hazánkban is a civil szektornak illetve a civil szervezeteknek jelentős szerep jut(hat) a területfejlesztés gyakorlatában: lényegében ennek egyik legmarkánsabb megjelenési formájának tekinthető, hogy 1996-tól a területfejlesztési törvény lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatok számára *társulások* létrehozására⁷⁸ – ami tulajdonképpen már önmagában is az önkéntes/civil szerveződés egy formája. Az ennek keretében működő Kistérségi Fejlesztési Tanácsok munkájába továbbá minden olyan kistérségi szinten működő *társadalmi szervezet* bekapcsolódhat, mely legalább a lefedett települések vagy lakosság fele tekintetében jelen van. Ezen túlmenően azonban 2004. óta kormányrendelet szabályozza annak a

(Janky 2008). Ennek egyik gyakorlati megjelenési formájaként értelmezhető a gettósodó térségek településeinek zajló, kirekesztő szociálpolitikai gyakorlata. Lásd ehhez: Ladányi (2010 [2000]); Virág (2009).

⁷⁷ Ez alapvetően a harmadik szektor keretében működő vállalkozások révén valósul meg egyrészt különböző, egymáshoz képest eltérő csoportok közös hálózatba fűzésével helyi, regionális vagy országos szinten, másrészt sokféle és gyakran eltérő normák (kölcsonosság és profit-orientáltság) és struktúrák (társadalmi vállalatok és magántársaságok) összekapcsolása révén, melyek így új erőforrásokhoz jutnak. A folyamat a területi beágyazódás a társadalmi tőke fejlődéséhez vezet (Birch–Whittam 2008: 443).

⁷⁸ A helyi önkormányzatoknak a területfejlesztésben önkéntes kistérségi/kistérséggé szerveződésének elméleti aspektusait és nemzetközi valamint hazai tapasztalatait tekinti át G. Fekete és Bodolai (1995). A kistérségekhez mint a „társadalmi önépítés” megújuló formáihoz kapcsolódó reményekről lásd továbbá: Cseke (2009).

hivatalos formáját, hogy a civil szervezetek a helyi és térségi döntéshozatalba és a stratégia-alakításba bekapcsolódva kifejthessék érdekérvényesítési szándékaikat. Ennek színtere a civil fórumok, melyek személyeket juttathatnak be a vonatkozó fejlesztési tanácsokba (Nagy 2005: 15-16; Kovách–Megyesi–Nagy 2005: 78-79).

3.4. A területfejlesztési politika átalakulása Magyarországon az Európai Unió csatlakozás után – közigazgatás és intézményi környezet

Az Európai Unió integráció keretében lezajló széleskörű *intézményi átalakulás* hatásaival⁷⁹ – különös tekintettel a fejlesztési politikák egyes területeken kifejtett hatásaira – foglalkozik egy, a vidékszociológiában (Csíke-Kovách 2002; Kovách-Kučerová 2006, Kovách 2008, Kovách 2010) elterjedt új megközelítés, melynek értelmében a (kelet-közép-)európai területfejlesztési intézményrendszer kiépülése során, s Magyarországon is a rendszerváltás utáni időszakban lezajlott a közpénzek újraelosztásának projektesítése, vagyis a *projekt* mint az intervenció elsődleges eszköze „*felváltotta a piaci rendszerű és a közvellen szétosztás technikáival megoldott feorrásfelosztás módszereit*” (Kovách 2007: 214). Ezen *részvételi redistribúciós rendszer* (Kovách 2000: 185; Kovách 2007: 214, Kovách 2010: 26; 184) keretében felértékelődött a tudástőke, mely mozzanatnak a társadalmi struktúrára gyakorolt hatásaként átrendeződnek az elitcsoportok hatalmi viszonyai, és megjelenik egy új réteg (*'project class'*). A projekt osztály (Kovách 2007: 214) tagjai a fejlesztési források⁸⁰ feletti rendelkezés (azok lehívása) lehetőségének bizonyos értelemben vett monopolizálása⁸¹ révén tesznek szert hatalomra⁸², s válnak ennek következtében a

⁷⁹ A csatlakozni szándékozó tagjelölt országok EU-tagság előtti befektetési-támogatási gyakorlatának az *uniós elvek* – forráskoncentráció, programozás, partnerség, addicionalitás, átláthatóság – szerinti elemzését lásd: Davey (2003b). A közép-kelet-európai tagállamok regionális helyzetképét részleteiben terjedelmi és koncepcionális okok miatt nem mutatjuk be, azonban az alább összegyűjtött források lehetőséget biztosítanak az informálódásra a téma iránt érdeklődők számára. Csehország vonatkozásában pl. Blažek–Přikryl–Nejdl (2003), Brizova (2000), Falkenstein (2000); Horvátország vonatkozásában pl. Švigir–Teodorović (2000); Lengyelország vonatkozásában pl. Bak–Klauwczuk–Szczesniak (2003), Borsa (2000); Lettország vonatkozásában pl. Preide–Strazda (2003); Litvánia vonatkozásában pl. Kuliesis–Nakrosis–Petkevicius–Radcilavicus (2003); Románia vonatkozásában pl. Pascariu (2000), Popa (2003); Szlovénia vonatkozásában pl. Brjec–Vlaj (2000), Kirbis (2011); Ukrajna vonatkozásában pl. Maksymenko (2000).

⁸⁰ Jóllehet a Magyarországon a területfejlesztés finanszírozási rendszerében a projekttesedés már meglehetősen korán megjelent, amennyiben 1968 után a megyei tanácsok a támogatások megszerzésének feltételeit nyilvánosan meghirdették (Fekete 2008b: 245-246).

⁸¹ Lásd ehhez: Weber (1994: 10-13)

⁸² Ebben az értelemben tehát ezen új társadalmi csoport osztályhelyezete sajátosan a redistribúció új rendszerében, nem pedig a gazdaságban jött létre (Kovách 2007: 218).

fejlesztési politika működésének és működtetésének kulcsszereplőivé⁸³. A folyamat mögött a (regionális-, vidék)fejlesztési gyakorlat projekt-alapúvá válása (Kovách–Kristóf 2007: 106), projektesítése⁸⁴ áll, amennyiben az átalakulás során általánosságban *közvetítő szereplők* (Kovách 2007: 218), illetve azok által betöltött új hatalmi pozíciók és hálózatok alakulnak ki. Aktivitásuk kiterjed – egyebek mellett (javak, ötletek, tudás) – az állami és privát fejlesztési források elosztására⁸⁵, melynek alapját a közigazgatás és üzleti struktúrák sokszereplőssé válása⁸⁶ és a fejlesztéspolitika alulról építkező, decentralizált jellege adja⁸⁷ (Kovách–Kristóf 2007: 107). A fejlesztési források lehívásához szükséges tudás és képességek felértékelődésének tehát egyik fő mozgatója az üzleti adminisztráció és közigazgatás átalakulása, abban a projektek mint intervenciók előtérbe kerülése, és ehhez kapcsolódóan tágabban a globalizáció, az információs- és tudástársadalom kiépülése (Kovách 2007: 216)⁸⁸.

Az uniós kohéziós és strukturális politika *területi metszetben* tehát a kormányzási-közigazgatási rendszerek⁸⁹ *regionalizálását* indította el⁹⁰, mely a regionális szintet

⁸³ Lásd ehhez még: Voszka (2006: 29).

⁸⁴ Vagyis a projekt „szabályozza a szereplők viselkedését”, ily módon hatalma van az együttműködők felett (Csurgó–Kovách–Kučerová: 2007: 142).

⁸⁵ Az egyenlőtlenségek (újretermelődése) szempontjából kiemelten fontos tényező egyrészt, hogy a projekt osztály létrejötte önmagában az új redistribúciós rendszerben gyökerezik, valamint hogy érdekérvényesítő tevékenysége és annak hatalmi struktúrára gyakorolt hatása legitimálnak tűnve és a valós hatalmi viszonyokat elfedve történik a projektek közvetítésében és szervezésében játszott nélkülözhetetlen(ként) és szükségszerű(ként feltüntetett) szerepe miatt (Kovách 2007: 218)

⁸⁶ Ennek oka, hogy a projektesítés folyamata olyan új kormányzati technikák megjelenésével is összefügg, melynek keretében a kormányok korábban vállalt közfeladataikat partnerek nélkül nem tudják ellátni (Kovách 2007: 214).

⁸⁷ A közvetítő szereplők működésének francia-, spanyol-, finn-, magyarországi és holland mintáinak áttekintését lásd: Kovách–Kristóf (2007: 108-115).

⁸⁸ A fentiekben bemutatott folyamatokat és fejleményeket összegző formában tekinti át: Kovách (2010).

⁸⁹ A sikeres és hatékony regionális politika lényeges feltétele az előbbi irányítása és a közigazgatási rendszer összhangja, lásd ehhez: Pálné (2003: 51-58).

⁹⁰ Általánosságban a középszintek felértékelődésének európai tendenciái mögött az alábbi tényezőket szokás megemlíteni: 1. *etnikai-kulturális regionalizmus* (például Belgium, Spanyolország), 2. *új társadalomirányítási funkciók hatása*: az urbanizáció újabb szakaszaiban – amikor már nem elsősorban az erősen iparosodó központokba áramló népesség infrastruktúrális ellátása a legfőbb kihívás, hanem éppenséggel az onnan a szuburbiákba kiáramló lakosság ellátása és a kitelepülő gazdasági tevékenységek szervezése – a területi közigazgatás alapszerkezetének megváltoztatását jelenti a regionalizmus és decentralizáció. Ennek keretében a korábban központi költségvetés egyre nagyobb része jut az országos szint alatti szintekre. 3. *regionális érdekek képviselése*, ami egyrészt aktuál-politikai színezetet kapott, amennyiben a mindenkori ellenzéki pártok jellemzően a decentralizáció mellett kardoskodtak a központi hatalom gyengítése érdekében, másrészt a regionális érdekek artikulálása mögött regionálisan szerveződő üzleti érdekcsoportok állnak gazdasági-politikai koalíciót alkotva. 4. *az európai integráció regionális politikájának kiteljesedése*: a közösségi szinten összehangolt regionális politika (Horváth 2001b: 28-36). A decentralizáció és a regionális fejlődés összefüggéséhez lásd: Davey (2003a), a folyamat közép-kelet-európai országokban történő lejátszódását lásd például: Pálné (2001: 84-86).

erősítette az érdekiegyenlítő szemléletmóddal, a partnerséggel⁹¹ és a helyi kezdeményező képességgel. Ehhez társul a középszintű *decentralizáció* – helyi hatalmi viszonyok megváltoztatásával (Kovách 2007: 217) – és társadalmiasítás ('governance'), valamint a közjavak decentralizáltabb elosztása (pénzügyi föderalizmus). A folyamatnak alapvetően két formája különíthető el: a (1) *modernizációs (top down) regionalizmus* esetében a nemzetállam kezdeményezi a decentralizációt, a (2) *politikai (bottom up) regionalizmus* pedig regionális politikai elit kezdeményezése a nemzetállam centralizáló tevékenységével szemben⁹². Amennyiben az utóbbi valóban a régiós érdekek⁹³ következetes érvényesítését jelenti a partnerség⁹⁴ és a helyi adottságok alapján, akkor ún. növekedési, *fejlesztési koalíciók* kialakulása figyelhető meg ebben a köztes szintben (Pálné 2009: 39-46). Nálunk – és általánosságban Közép-Kelet-Európában (Pálné 2000) – azonban a regionalizáció folyamata – nem kis részben politikai tényezők miatt, amennyiben belpolitikai-szakmapolitikai döntések meghatározta központosító törekvéseket szolgált (Pálné 2000: 137-138) – másként zajlott le, így az uniós és hazai regionális politika irányítási modelljei markáns különbségeket mutatnak (Pálné 2003: 42)⁹⁵.

⁹¹ A partnerség elvének a a röbbszintű kormányzás terén betöltött szerepéhez lásd: Horváth (2003: 147-151).

⁹² Erre alapozva Közép-Kelet-Európa posztkommunista országaiban a regionalizáció nem a fejlődés természetes folyamata, hanem a felülről vezérelt, centralizáló törekvés által áthatatott folyamat (Pálné 2001: 84). Áttekintéséhez lásd még: Stead–Nadin (2011).

⁹³ A régió területpolitikai funkciója elsődlegesen ugyanis az, hogy feltárja és egyeztesse az általános regionális érdeket, valamint képviselje és érvényt szerezzen annak a települési, kistérségi, megyei, ágazati és makrogazdasági érdekek mellett (Hrubí 2000: 145). A regionális érdekviszonyokról lásd még pl.: Pálné (2001: 89-95); Bódi (2001: 55-60).

⁹⁴ A civil szervezetek ehhez kapcsolódó szerepének EU-szintű áttekintéséhez lásd: Kovách–Kučerová–Megyesi (2005).

⁹⁵ Az alapvető különbségek az alábbiak:

európai	magyarországi
Regionalizált	Térben felaprózott
Decentralizált	Centralizált
Átfogó, komplex	Ágazati
Horizontális partnerség	Vertikális partnerség
Erős civil és gazdasági beágyazottság	Közhatalmi fölény
Nyitott	Zárt, klikkes
Hálózatos	Hierarchizált
Átlátható	Bürokratikus
Professzionális, kreatív végrehajtás	Függő helyzetű, követő menedzsment
Hatékonyagra törekvő szemlélet	Méltányosságra, egyenlősdi-re törekvő attitűd
Normatív, kiszámítható	Átpolitizált, paternalista
„nyugati”, működő	„bizánci”, kvázi

A területfejlesztés irányításának két modellje. Forrás: Pálné 2003: 42.

Magyarországon az Európai Unióban működő régiók rendszere Ladányi és Szelényi szerint sem adódik szükségszerűen, mivel egyrészt az ország méretei nem indokolják (az egész ország akkora, mint egy nyugat-európai régió), másrészt pedig mert a regionalizmusnak nincs hagyománya⁹⁶. Ezek fényében az EU-konformitás jegyében – Magyarországon megyék összekapcsolásával – kialakított régiókat álrégióknak tekintik – annál is inkább, mivel itt a megyei hatalom is megmaradt – a szerzők szerint a helyi potentátok miatt (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 719). Más kutatók is kiemelik a régiószervezés átpolitizáltságát: a magyarországi régiók kialakítását megelőző hat évnyi vita ugyanis végül *nem* demográfiai, gazdasági vagy földrajzi szempontok alapján dőlt el, hanem politikai alkuk és kompromisszumok eredményeként vontak össze megyékből régiókat. A szegényebb megyék központi régióba való tartozása, illetve a régióközpontok megállapításának kérdésköre továbbra is fennállt azonban, mely viták eredményeképpen az uniós javaslattal ellentétesen nem a kooperációt és regionális befektetéseket figyelembe vevő rendszer alakult ki, hanem politikai és szegénységi, elmaradottsági szempontokat érvényesítő régiós struktúra született (Jókay–Kristóf–Szepesi 2003: 50).

Továbbmenve az uniós csatlakozás keretében történt „*területfejlesztés reformot*” (Ladányi 2010 [2009a]: 418) a kritikusok egy 2004-ben véghezvitt *újra-körzetesítésként* értelmezik (Ladányi-Szelényi 2010 [2005])⁹⁷.

A körzetesítés az 1970-es évek elején egy alapvetően kedvező trend megtörését jelentő eseményekre adott válaszreakciónak tekinthető: míg az 1951-ben életbe lépő tanács törvény értelmében minden településen önálló tanács alakult, az ezután következő erőltetett iparosítás, a téészesítés, majd utóbbiak összevonása a lakosságnak a kistalvakból való eláramlását hozta. Ez a demográfiai folyamat a korabeli területfejlesztőket olyan irányvonal kidolgozására és alkalmazására sarkallta, mely lehetővé teszi, hogy fejlesztési források ne juthassanak az elnéptelenedő falvakba. A megoldást a *koncentrált decentralizáció* jelentette, melynek keretében a kistalvak tanácsai, illetve intézményi összevonásra kerültek nagyobb települések tanácsaival (így

⁹⁶ Jóllehet a régiók magyarországi történetéhez hozzátartozik, hogy azok elsőként *nem* az uniós csatlakozás kapcsán jelentek meg: 1972-ben hat *tervezési-gazdasági régiót* hoztak létre az országban fejlesztési céllal, a rendszerváltás után pedig 1994-ig *köztársasági megbízotti régiók* léteztek, s csak ezt követően jött az 1996-os területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (Horváth 2003: 255-260).

⁹⁷ A jellemzően *önkéntességen alapuló* kistérség és a jellemzően központi *kijelölt* körzet közötti különbségeket, valamint a kettő dichotómiájának a magyarországi térszerveződésben játszott szerepének áttekintését lásd Bódi (2001: 156-173).

utóbbiak fejlesztési központokká avanzsáltak) – megtörtént tehát a körzetesítés. Azonban a megoldási törekvés mégsem bizonyult valódi megoldásnak, mivel a látott demográfia nem „futott le” végig: az érintett településekről a kedvezőbb helyzetben és lehetőségekkel rendelkező lakosság elvándorlása nem vezetett elnéptelenedéshez, sokkal inkább kicserélődött: helyükre a leghátrányosabb helyzetű rétegek áramlottak ezen falvakba, aminek következtében az 1980-as évek végére cigány és nem cigány kislelki gettók alakultak ki (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 712-713)⁹⁸.

Amint azt már korábban is jeleztük, az ebben a helyzetben érkező rendszerváltás a települések önkormányzatai önállóságának és jogainak visszaállításával, az intézmények átalakításával, a *körzetesítés megszüntetésével* kedvező eredményeket (is) hozott („is”, hiszen források hiányában túlzott terheket is rakott az önállóvá váló önkormányzatokra), azonban az addigra már kialakult és megmerevedett kislelki gettók rendszerét nem tudta megszüntetni (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 715).

Az uniós csatlakozásra való felkészülés keretében megalakuló kistérségi rendszer azonban a szerzők szerint a korábbi körzetesítési gyakorlat újbóli megjelenését hozta⁹⁹. A 2004-ben elfogadott települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény célja a modernizáció volt, melynek keretében rendeleti úton kistérségeket alakítottak ki, melyekben több területen is önkéntes társulások kialakulását várták – a folyamatot pénzügyi támogatásokkal, pályázatokkal is ösztönözve, továbbá olyan szabályozási rendszert működtetve, ahol a nem társuló önkormányzatok jelentős költségvetési támogatásoktól esnek el. A szerzők a településhálózat ezen modernizáló reformját a fenti körzetesítési rendszer restaurációjaként értelmezik, mivel az ily módon kialakuló kistérségek határai a korábbi járással mutatnak hasonlóságot, az önkéntesen mikrokörzetekbe társuló települések által alakított közösségek határai pedig a fenti körzetesítések nyomán létrejött közös tanácsai körzetekkel szinte megegyeznek (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 715-717). Az új rendszer – amellet, hogy meglehetősen bonyolult és költséges (települési önkormányzatok, mikrotárségek

⁹⁸ Éppen ezért az államszocialista fejlődés egyik sajátossága – a nyugat-európai helyzettel ellentétben nem a nagyvárosok szegénynegyedei, slumjai, hanem –, hogy a legszegényebb rétegek gettósodó aprófalvakban koncentráltak, ami az izoláltság következtében csapdahelyzetet eredményezett (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 714).

⁹⁹ Kistérségi szövetségek, társulások és a statisztikai kistérségek közötti problematikus viszony másutt is megjelent már az ezredforduló környékén, amikor kutatók arra mutattak rá, hogy bár a területfejlesztési törvény közvetett eszközökkel sikeresen ösztönözte összefogásra a helyi önkormányzatokat azzal, hogy kistérségi társulásba tömörülve beleszólhattak megyei szinten az elosztási döntésekbe (Bódi 2001: 155), mindazonáltal a települési önkormányzatoknak a KSH-körzetekhez történő „terelése” (Pálné 2001: 221) nem fedi le a mindennapi kapcsolatrendszereket, továbbá támogatásra való jogosultságuk; azaz kedvezményezettségük is a KSH-féle besorolás függvénye (Pálné 2001: 221).

(=közös tanácsok), kistérségi társulások (=járások), megyék, (kvázi) régiók), ahol a drága szervezeteket a leggyengébb érdekérvényesítési képességgel rendelkező kisfalusi önkormányzatok kárára működtetett megtakarításokkal igyekeznek fenn tartani (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 717-719) – komoly társadalmi következményekkel jár: a forráshiányos települések alacsonyabb költségvetési támogatása mellett a leghátrányosabb helyzetben élő népességet tömörítő kisközségek csoportjai, gettói esnek el a fejlesztési forrásoktól a társulásokba kényszerítettség, a körzetesítés miatt¹⁰⁰ (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 718-719).

A szerzők a fentiekre alapozva szkeptikusak azzal kapcsolatban, hogy az a rendszer lesz majd képes ezen társadalmi problémákat megoldani vagy enyhíteni, mely éppen hogy az érintett területek leszakadását hozta (Ladányi-Szelényi 2010 [2005]: 719).

A fentiekben még sejtésként megfogalmazódó gondolatot a gyakorlat később (Ladányi 2010 [2009b: 786]) beigazolni látszott, amennyiben az ország a számára az uniós csatlakozás és a megnyíló források kínálta lehetőségekkel nem tudott élni: a reformok és támogatások ellenére növekvő társadalmi és gazdasági feszültség, antiszociális szociálpolitika, tovább szegregálódó oktatási rendszer és egyre inkább egyenlőtlen települési viszonyok jellemzőek. *A leghátrányosabb helyzetű térségek és csoportok lényegében ugyanis nem részesültek a fejlesztési forrásokból*, mivel azok jellemzően a túlzottan sokszintű és bonyolult (központi, régiós, megyei, kistérségi) lebonyolító rendszer, valamint a politikai nagykoalíciók finanszírozására fordítottak, illetve elenyésző mértékben sor került kedvezőbb helyzetben lévő településeken végrehajtott presztízsberuházásokra (Ladányi 2010 [2009b: 786]).

Hazánk uniós csatlakozása, s a piacgazdasági tényezőknek a területi fejlődés szempontjából való előtérbe kerülése (Kovách–Nagy Kalamász 2006: 161-177) mellett – a fentiek – alapján jelen dolgozat keretében amellet érvelünk, hogy nincs okunk feltételezni a területi-települési egyenlőtlenségek és a redisztribúció kapcsolata vizsgálatának okafogyott voltát¹⁰¹. Voszka Éva (2006) a 2004-től hazánk számára is

¹⁰⁰ Az uniós fejlesztési források keretét adó intézményi-közigazgatási rendszer – eleve kódolt – problémáira a csatlakozás előtti kutatások ugyancsak rámutattak: a valós szerepek és az uniós elvárások összhangjának hiánya következtében az Európai Unió által kritikusnak tekintett regionális és kistérségi szintek egyike sem kapott adminisztratív vagy önkormányzati szerepet, míg a demokratikus legitimációval és közellátási feladatokkal rendelkező megye és a települési szint nem kapott a regionális fejlesztés terén hatáskört és támogatási lehetőséget (Jókay–Kristóf–Szepesi 2003: 50).

¹⁰¹ Erre bátorít az új intézményrendszer sajátosságát kiemelő *részvételi redisztribúció* (Kovách 2000: 185; Kovách 2007: 214, Kovách 2010: 26; 184) előzőekben bemutatott fogalma is.

elérhető európai uniós támogatásokat ugyanis *a redisztribúció*¹⁰² fogalma alapján értelmezi¹⁰³. Ebben a tekintetben az uniós támogatások megkülönböztető jegye, hogy ez államok közötti újraelosztást jelent, ahol a közvetlen kedvezményezettek a tagországok, *azonban* ezen források egy részét – adott államon belül – ugyanúgy közvetlenül vállalkozások kapják, másik része pedig állami vagy önkormányzati megrendeléseken keresztül – piacteremtés révén – ugyancsak a redisztribúció részévé válik¹⁰⁴ (Voszka 2006: 8).

2004-et követően tehát Magyarországon a támogatások két körre bomlottak; az uniós támogatások bekerültek a hazai támogatások¹⁰⁵ mellé, azonban – mindent összevetve – az uniós támogatásokkal kiegészülő új rendszer nem éles fordulatot, inkább az arányok eltolódását¹⁰⁶ jelenti (Voszka 2006: 29).

¹⁰² A szerző a redisztribúciót; a gazdaságon belüli újraelosztást az alábbiképpen határozza meg: „*a vállalati esélyek és jövedelmek állami befolyásolásának nyílt és rejtett, egyedi, csoportos és/vagy alku tárgyává tehető normatív módszereit, beleértve a piacteremtést, valamint a fiskális, a kvázi-fiskális és a hitelezéshez kapcsolódó támogatásokat, függetlenül a céloktól, a pénzügyi következmények jelentkezésének módjától és idejétől*” (Voszka 2006: 10-11), s – amint az a definícióból is kiderül – négy főbb eszközt különbözteti el: fiskális, kvázi-fiskális, hitelezéshez kapcsolódó eszközök (ezeket összesítve támogatásnak nevezi), továbbá az állami piacteremtés. Témánk szempontjából kiemelten fontos a kvázi-fiskális beavatkozások köre, mivel ide tartozik – egyebek mellett – az elkülönített pénzalapokból; a pályázati rendszerekből származó tőkejuttatás (Voszka 2006: 9-10).

¹⁰³ A kutató eleve úgy látja, hogy a rendszerváltás során a gazdaság piaci alapokra való áthelyez(öd)ését egy *visszaállamosítási* tendencia követte, melynek során – érvelése szerint – a redisztribúció 1990. után rövid időn belül újjáéledt (lásd ehhez: Voszka 1993).

¹⁰⁴ A rendszerváltás utáni állami újraelosztás iránya és mértéke kapcsán a kutató érdekes változásként állapítja meg, hogy a tervgazdasághoz képest megszűnt annak átfogó jellege, továbbá hogy ingadozás jellemző két tekintetben is: egyes kormányzati periódusokon belül ciklikusan változik a redisztribúció mértéke, ugyanezek között pedig változékonyság jellemző. A ciklikusság mögött közvetlenül a parlamenti választások idejéhez kapcsolódó szavazatszerzés áll, s a kiugró csúcsot a választási év jelenti, ami után az egyensúlyi mutatók romlása miatt elkerülhetetlen a korrekció. Ezen mintázat a hatalmon lévő pártok ideológiai háttérétől függetlenül meglehetősen azonos adott kormányzati cikluson belül, s az ideológiai tényező jellemzően csak az újraelosztás módszerei és célcsoportjai terén kap jelentőséget (Voszka 2006: 12).

¹⁰⁵ A teljes redisztribúcióhoz emellett természetesen figyelembe kell venni a hazai támogatásokat, azonban ezekkel részleteiben nem foglalkozunk, mivel témánk szempontjából kevésbé relevánsak. Általánosságban megfogalmazható, hogy a hazai támogatásokat érintő európai változások a nyilvántartási-bejelentési rendszer kötelezővé tételében és annak brüsszeli elbírálásban merültek ki, s ezen autonóm döntésű belső újraelosztási rendszer lényegében három fő elemmel működött tovább: kedvezményes – piactól eltérő feltételekkel adott – hitelek, állami befektetések; nagyberuházások egyedi támogatása; és normatív – társasági nyereségadót érintő – kedvezmény (Voszka 2006: 23).

¹⁰⁶ Az uniós támogatások nemzetgazdaságon belüli jelentőségét – vagy inkább jelentéktelenségét – mutatja ebben a tervezési időszakban, hogy ezen nettó tőke nagysága csekély mértékű: az EU-s költségvetéshez való hozzájárulás mértékét leszámítva 2004-ben 50 milliárd forint, 2006-ra 200 milliárd forint (a 2004-es GDP 0,24%-a, 2006-ban kb. 1%-a). Nagyságrendileg ezen összegek tehát nem sokkal nagyobbak egy-egy külföldi befektetésnél: a Budapest Airport-ért a brit vevő pl. 465 milliárd forintot fizetett, a dél-koreai Hankook pedig 125 milliárd forintért építette dunajvárosi gumigyárát (Voszka 2006: 17).

Mindezek alapján a gazdaságon belüli újraelosztás az uniós csatlakozás után kissé emelkedik; az EU fogalomrendszere által használt – szűkebb – értelemben véve is nőtt a támogatások összege és részaránya (a GDP 1,3%-a). Azaz – a vizsgált időszakban; a csatlakozást követő években egyelőre csekély mértékű gazdaságba beáramló pótlólagos forrás mellett – az uniós támogatások és a társfinanszírozási

3.4.1 Az EU-s támogatások intézményi rendszere Magyarországon – hasonlóságok?

Az uniós támogatásokra¹⁰⁷ jellemző egyrészt, hogy azok többségét a tagországok strukturális és kohéziós támogatásként – projektesítve (Kovách 2007: 216, Kovách–Kristóf 2007: 106) – kapják (Voszka 2006: 17), melyek célja a regionális különbségek mérséklése, az elmaradottabb területek felzárkóztatása (Voszka 2006: 18). A *kohéziós alapból származó összegek* az EU definíciója alapján eredetileg nem számítanak támogatásnak, mivel a kedvezményezettek nem közvetlenül vállalkozások, hanem önkormányzatok és állami központi intézmények (Voszka 2006: 18), azonban a redisztribúció itt alkalmazott fogalma értelmében mégis relevánsak, hiszen a támogatott szereplők (pl. Nemzeti Autópálya Rt, MÁV) sajátos versenyhelyzeti pozícióban lévő közszolgáltató gazdasági társaságok. Továbbá pl. a helyi önkormányzatoknak, útigazgatóságoknak juttatott forrásokból megvalósuló beruházások állami megrendelésként jelennek meg a kivitelező vállalatok szempontjából, ami a támogatások piacteremtő szerepét jelenti (Voszka 2006: 18).

A *strukturális alapok* rendkívül szerteágazó célokkal valósulnak meg, melyek öt prioritás mögé sorakoznak fel¹⁰⁸: versenyképesebb termelő szektor, növekvő foglalkoztatás és emberi erőforrás fejlesztés, jobb közlekedési infrastruktúra és környezetvédelem, erősebb regionális és helyi potenciál, technikai segítségnyújtás. Az öt prioritás megfeleltethető az operatív programoknak¹⁰⁹ – amik tovább tagolódnak intézkedésekre, majd pályázati kiírásokra –, valamint az intézményi feltételek megteremtésének (utolsó prioritás) (Voszka 2006: 19). A célok széleskörűsége kétséges teszi azonban, hogy ezen prioritások valós súlypontokat jelentenének, ami a gazdasági hatékonyság tekintetében problematikus lehet, ugyanakkor kedvező a potenciális támogatottaknak, mivel az államigazgatás, a nonprofit intézmények és a

kötelezettség nem váltotta ki a korábbi újraelosztást, hanem részben a mellé társult nem (Voszka 2006: 26-27).

¹⁰⁷ Az uniós támogatások intézményi hátterének kiépültségére jellemző, hogy azt legnagyobb részben (Nemzeti Fejlesztési Hivatal, irányító hatóságok és közreműködő szervezetek hálózata, tárcaközi és monitoring bizottságok) csak a csatlakozás előtt közvetlenül alakították ki (Voszka 2006: 16). Az intézményrendszer bemutatását lásd Pupek (2008; különösen 283).

¹⁰⁸ A 2000-2006-os tervezési időszak regionális politikájának áttekintéséhez lásd például Horváth (2003: 54-79).

¹⁰⁹ Az operatív programokat négy tárca; az agrár, a gazdasági és a foglalkoztatási minisztérium, valamint a Nemzeti Fejlesztési Hivatal kezeli – utóbbi koordinálásával –, s ezen stratégiai feladatokat ellátó irányító hatóságok az adminisztráció napi működtetésére közreműködő szervezeteket alkalmaznak (Voszka 2006: 22).

vállalkozások számára egyaránt lehetőséget biztosít – mindazonáltal a redisztribúciós hatás¹¹⁰ szempontjából a vállalkozások a döntőek (Voszka 2006: 19).

Az európai uniós forrásoknak csak egy része – két harmada – kerül *pályázati úton* kiosztásra, mivel nem ez a kizárólagos forma. További 30%-át az állami szervezetek utalják ki – verseny nélkül – különféle programokra és projektekre, valamint létezik még a lebonyolításnak-adminisztrációnak adott, szakmai támogatásra fordított rész. A pályázati úton történő forrásallokációnak a hatóságok szerint ugyanis csak ott van értelme, ahol sok a szereplő, így számítani lehet versenyre, s ahol ez nem teljesül, ott felesleges volna álpályázatokkal operálni, célszerűbb a szakmai – azaz apparátusi – döntéshozatal (Voszka 2006: 19). A pályázati rendszer előnye elvileg az egységes elvek és eljárásrend szerinti, átlátható közpénz-elosztás, így a kölcsönös szívességek, a kijárási és a korrupció lehetősége alacsonyabb, azonban a gyakorlatban ezen „szürke-fekete módszereket itt sem sikerült kiküszöbölni” (Voszka 2006: 20).

A kiépülő – sok esetben ingyenes forrásokat kínáló – pályázati rendszer a potenciális kedvezményezetteket természetesen arra ösztönzi, hogy a támogatásokból nagyobb részt szerezzenek meg akár a projekt koncepciók előkészítéséhez – a pályázatok beadásához – kapcsolódó jelentős időbeli és anyagi költségek, s a bizonytalan nyeresi esélyek ellenére is. Hiszen aki nem lép be ebbe a versenybe – a fejlesztési forrásokért vívott versengésbe¹¹¹ –, az nagy valószínűséggel hátrányt szenved, mivel versenytársait uniós vagy állami támogatás segíti. Ennek révén a támogatásokért folytatott verseny, illetve az ezzel kapcsolatos tudás- és kapcsolati tőke (Kovách–Kristóf 2005, Kovách 2007: 216) bizonyos körökben a vállalkozói tevékenység fontos, esetenként a piaci versenyénél is fontosabb terepévé léphet elő (Voszka 2006: 26). Mindezek alapján kérdéses tehát, hogy ez a rendszer képes-e biztosítani a forrásallokáció pártatlanságát és gazdasági hatékonyságát, s ehhez kapcsolódóan – a redisztribúciós hatás révén – a gazdaság egészének versenyképességét (Voszka 2006: 29).

A fentiek alapján a területi egyenlőtlenségeket strukturáló tényezők között hasonlóság fedezhető fel, melyeket az alábbi vázlatban összegzünk¹¹².

¹¹⁰ Voszka Éva becslései szerint a 2005. végéig elbíralt uniós támogatásoknak (565 milliárd forint) a redisztribúció szempontjából releváns – a vállalkozásoknak jutó egyharmadnyi részt (187 milliárd forint), valamint az önkormányzatoknak és nonprofit szervezeteknek megítélt támogatások mint piacteremtés egyharmadát számítva – összege 250 milliárd forint, ami – az arányok változatlanosságát feltételezve hozott becslés alapján – a 2004-2006-os időszak vonatkozásában összesen (piacteremtéssel együtt) 310 milliárd forint (Voszka 2006: 22-23).

¹¹¹ Szándékosan utalunk itt Vági Gábor (1982) művére.

¹¹² A kivonat kérdéses részeinek kitöltésére további empirikus feltáró munkák szükségesek – jelen dolgozat keretében is igyekszünk ehhez adalékokkal szolgálni.

	Redisztributív területfejlesztés (racionális redisztribúció)	Európai Unió fejlesztéspolitika (2004-2006.)
Alapja	Belsőleg megtermelt nemzeti jövedelem újrafelosztása (Konrád-Szelényi 2000: 74-75).	Tagállamok közötti újraelosztás (közvetlen kedvezményezettek a tagországok), azonban ezen források egy részét adott államon belül közvetlenül vagy közvetve – piacteremtés révén – vállalkozások kapják (Voszka 2006: 8).
Elve	„...az elmaradottabb megyéknek relatíve is [...] jóval nagyobb központi kiegészítést kell kapniok, mint a fejlettebb megyéknek. A központi dotációnak bizonyos kiegyenlítő szerepet kell betöltenie a gyengébb és fejlettebb ellátottságú területek között” (Vági 1982: 65).	A tagországok strukturális és kohéziós támogatásainak célja egyaránt a regionális különbségek mérséklése, az elmaradottabb területek felzárkóztatása (Voszka 2006: 18)
Eszköze	Tanácsi pénzalapok központi újraelosztása (Vági 1991: 125). A tanácsok sokszor informális-személyi csatornákat felhasználva igyekeznek fejlesztési forrásokat meg szerezni (Vági 1982: 162-204).	Ahol sok a szereplő, így számítani lehet versenyre, ott pályázati úton történő forráselosztás (Voszka 2006: 19). Előnye elvileg az egységes elvek és eljárásrend szerinti, átlátható közpénz-elosztás, így a kölcsönös szívességek, a kijárás és a korrupció lehetősége alacsonyabb. Azonban a gyakorlatban ezen „szürke-fekete módszereket itt sem sikerült kiküszöbölni” (Voszka 2006: 20). Ennek révén a tudás- és kapcsolati tőke a vállalkozói tevékenység kiemelten fontos terepe lehet (Kovách 2007: 216; Voszka 2006: 26).
Források jelen-tős(s)ége	Az újraosztott összegek lényegében jelentéktelenek: a rendszer „nem gazdasági erőforrások arányos és ésszerű allokációja, hanem hatalmi gesztus. A felsőbb (állami) támogatásokért folyó harc, verseny megyei megismétlése” (Vági 1991: 136)	Az uniós támogatások nemzetgazdaságon belül – a nettó tőke nagysága tekintetében – jelentéktelenek; alig nagyobbak egy-egy külföldi befektetésnél (Voszka 2006: 17).
(Valós) célja	Megmutatni a települések számára, hogy „van valaki, aki elvonhat és el is von betéteket, s van valaki, aki – ha akar – ad is.” (Vági 1991a: 137) „[...] az újraelosztás [...] az adás és kapás gesztusára épül (Vági 1991a: 144). Az újraelosztás adomány, amire rá kell szolgálni (Vági 1991a: 144).	A projekt osztály tagjai a fejlesztési források feletti rendelkezés és azok lehívása lehetőségének monopolizálásával sajátos hatalomra tesznek szert (Kovách 2007: 214-216)?
Admi-nisztratív központok szerepe	„bár a járási tanács ma már inkább csak elvi irányítást gyakorló járási hivatal, székhelye – mint település – továbbra is előnyökben részesül.” (Vági 1991: 132-133) A központ és a környék kisebb települései együtt veszik igénybe a központ városi szolgáltatásait, azonban: „a központi szerepkörű településeken elsősorban olyan beruházások történtek, amelyek természetüknél fogva csak a helyben lakók javát szolgálták” (Vági 1982: 144-145)	?
Eredménye	„a területi különbségeket felerősítő szerepe van” (Vági 1982: 65)	?

Forrás: saját szerkesztés Kovách (2007); Vági (1982); Vági (1991) és Voszka (2006) alapján

3.5 A (terület)fejlesztés – regionális) politika elvei Magyarországon (bevezető kutatási eredmények)

A területfejlesztési törvény (TTT 1996) alapján¹¹³ Magyarországon a **területfejlesztés** „az országra, valamint térségeire kiterjedő (1) társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, (2) rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben;” (TTT 1996: 5. §: a), a tágabb értelemben vett **területfejlesztési politika** pedig „az ország és az egyes térségek területi fejlődése fő irányainak, fejlesztési stratégiai céljainak és az ezek elérését segítő legfontosabb eszközöknek hosszabb időtávra szóló meghatározása és érvényesítése;” (TTT 1996: 5 §: d), melynek „átfogó célja - a Nemzeti Lisszaboni Akcióprogram és az Aktualizált Konvergencia Program célkitűzéseivel összhangban - az ország és térségei harmonikus és kiegyensúlyozott területi fejlődésének elősegítése.” (OGY67 2007: I:1). Az Országos Területfejlesztési Koncepció (2005) megújuló (megújított) területfejlesztési politikáról beszél¹¹⁴, melynek „feladata már nem csupán annyi, hogy szelektíven beavatkozva kompenzálja a többi ágazat (politika) és a piaci folyamatok nemkívánatos területi hatásait. [...] fő funkciója az ország területileg hatékony működésének, kiegyensúlyozott területi fejlődésének megteremtése, amely a fejlesztéspolitika hatékonyságának biztosítása mellett értelemszerűen irányul a **területi leszakadás mérséklésére a területi versenyképesség és a fenntartható térségi fejlődés biztosítására**” (OTK 2005: 16).

A területfejlesztés egyik fő – koncepcionális és technikai – egysége tehát az **elmaradott terület**¹¹⁵ - függetlenül attól, hogy településekről vagy kistérségekről van szó¹¹⁶ –, mely

¹¹³ A magyar területfejlesztési intézményrendszer bemutatása során elsődlegesen az ennek kereteit adó törvényi, jogszabályi anyag – a területfejlesztési törvény, országgyűlési határozatok, területfejlesztési koncepció – felhasználására koncentrálnunk, melyekből kiemeljük és logikailag rendezzük a jelen munka szempontjából leginkább releváns – s empirikus tesztelésre érdemesnek és lehetségesnek tartott – elemeket.

A törvényi dokumentációs anyag feldolgozását kvalitatív tartalomelemzési módszerrel végeztük, mellyel célunk a területfejlesztés hivatalos működése fókuszpontjainak feltárása.

¹¹⁴ Ezen szakpolitika „fejlesztési alapelvei: *szubszidiaritás és decentralizáció*; térségi és táji szemlélet, valós térszerveződések követése; *rendszer szemlélet, programozás, integrált fejlesztések; hatékonyság és koncentráció*; fenntarthatóság, biztonság; nyilvánosság, partnerség; átláthatóság, monitoring és értékelés.” (OTK 2005: I)

¹¹⁵ „*elmaradott térség*: ahol a gazdaság értéktermelő képessége, infrastrukturális fejlettsége és társadalmi mutatói jelentősen kedvezőtlenebbek az országos átlagnál” (TTT 1996: 5. §: k)

a szakpolitika alapját, létjogosultságát is adja, amennyiben ezen fejlettségben lemaradó területek jelenléte az ország *egésze* számára is hátrányos következményekkel jár¹¹⁷, amiből fakad az állam¹¹⁸ ilyen céllal végzett – területfejlesztési – tevékenysége; a **kiegyenlítés, felzárkózás**.

A kiegyenlítési, felzárkózási folyamat elősegítését az elmaradott területek kedvezményezett státuszba emelése révén igyekszik biztosítani a területfejlesztés. A **kedvezményezetttség**¹¹⁹ lényege tehát, hogy kiemeljék az érintett területeket¹²⁰, ily módon hozva létre kedvezőbb terepet a fejlődést lehetővé tevő befektetések számára¹²¹. Ez az OTK-ban bemutatott, programozáson alapuló **finanszírozási rendszer** megteremtése keretében, annak eredményességét elősegítendő is fontos, amit a

„A települések között is jelentősek a fejlettségbeli különbségek, ezért indokolt meghatározni egyrészt a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból *elmaradottnak minősített településeket*, másrészt a jelentős munkanélküliséggel sújtottnak minősített településeket.” (OGY67 2007: IV: 9)

„*Hátrányos helyzetű kistérségnek* kell minősíteni azokat a kistérségeket, amelyeknek a [gazdasági-társadalmi fejlettségét mérő – B.P.] komplex mutatója kisebb, mint az összes kistérség komplex mutatójának átlaga.” (OGY67 2007: IV: 5-7)

¹¹⁶ „A társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak vagy jelentős munkanélküliséggel sújtottnak minősített településeket a hátrányos, a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak és jelentős munkanélküliséggel sújtottnak minősített településeket a leghátrányosabb helyzetű kistérségekkel *egyenlő elbánásban szükséges részesíteni*.” (OGY67 2007: IV: 10)

¹¹⁷ Vagyis maga a területfejlesztési politika is egyfajta *közrosszként* értelmezi a területi kohézió hiányát, amennyiben a külső és belső perifériák, elmaradott térségek felzárkóztatását azért tartja fontosnak, mert „(Távlatilag a perifériáknak, tartósan elmaradott területeknek is esélyt kell kapniuk, hogy hatékony, előremutató módon kapcsolódhassanak az ország gazdasági-társadalmi vérkeringésébe,) *ennek jelenlegi hiányát az országos területi rendszer is megsínyli*.” (OTK 2005: 53)

¹¹⁸ A kiegyenlítés folyamatának megszervezése tehát jellemzően központi zajlik, amennyiben „Az állam területfejlesztési feladata különösen: az elmaradott térségek felzárkóztatása” (TTT 1996: 3. §: 4: a).

¹¹⁹ Magyarországon nem újszerű ez a megoldás: már az 1950-es években léteztek kedvezményezett települések, azonban ezen intézmény hazai sajátossága, hogy települések megválasztása az aktuális nagy(gazdaság)politikai céloknak volt alárendelve. Ez az '50-es évek elején például azt jelentette, hogy a kedvezményezett településekkel a tervező célja az volt, hogy a legmegfelelőbb telephelyet biztosítsa a nehézipari beruházásoknak (Fekete 2008b: 241), s csak az évtized végén jelenik meg a területiség szempontja (Fekete 2008b: 255).

¹²⁰ A vonatkozó kutatások azon eredménye mögött, hogy a fejlettebb kistérségek sikeresebb forráslelővők, részben az állt, hogy megfelelőbb erőforrásokkal rendelkeztek a projekt-generálás és a támogatásokért való versengésben (Berky–Kullmann 2011: 6), ezért a magyarországi intézményrendszerben új mechanizmusok kerültek bevezetésre, melyek révén a leghátrányosabb helyzetű kistérségek rögzített támogatási összeget kaptak, felzárkóztatásukra komplex programot működtetnek (Kollár–Káposzta–Nagy–Nagy–Vudiné 2011: 4), így immár nem kell versengeniük a többi szereplővel. Ennek eredményeképpen könnyebben jutottak átlag feletti forráshoz a leghátrányosabb helyzetű kistérségek, azonban a projektimplementáció terén továbbra is nehézségek és kihívások jellemzők (Berky–Kullmann 2011: 6).

¹²¹ A területfejlesztés és területrendezés célja és feladata között szerepel „a befektetők számára vonzó vállalkozói környezet kialakítása” (TTT 1996: 3. § 2: f) aminek megfelelően „a területfejlesztési szempontból kedvezményezett, ezen belül a leghátrányosabb helyzetű kistérségek fejlesztésére rendelkezésre álló forrásokat differenciált támogatási szabályok alapján indokolt felhasználni.” (OGY67 2007: I: 7) Lásd még ehhez: Fekete (2008b: 239).

forráskoncentráció eszköze tesz lehetővé¹²². A forráskoncentráció keretében „(az egyéb fejlesztéspolitikai források felhasználása során) pozitív diszkriminációban kell e térségeket részesíteni a [...], legfőbb egyenlőtlenségi problémák oldására megfogalmazott részcélok megvalósítása mentén” (OTK 2005: 32)¹²³.

Az előbbieket összefoglalva – a koncentráció mindenekelőtt a területi kiegyenlítés záloga:

„A területi felzárkóztatás célkitűzésének hatékony érvényesítése érdekében szükség van arra, hogy a különböző típusú, fejlesztést szolgáló erőforrások koncentráltan irányuljanak az ország legelmaradottabb térségeibe. Ezt a társadalmi-gazdasági helyzetükből adódóan leginkább hátrányos térségek, mint a területi felzárkóztatás kedvezményezett térségeinek a kijelölése és fejlesztéspolitikai pozitív diszkriminációja biztosítja. A kedvezményezett térségek többlettámogatása a kifejezetten felzárkóztatási célú programok mellett a többi szakpolitika számára is kötelezettség.” (OTK 2005: 112-113)

A forráskoncentráció nyilvánvalóan **pénzügyi eszközöket** jelent, melyek alapként szolgálnak a központi kormányzat – általános gazdasági szabályozás révén végzett – területfejlesztési tevékenységéhez¹²⁴. A pénzügyi eszközök allokálása gazdasági szabályozásának két módja különül el: egyrészt kifejezetten erre a célra elkülönített költségvetési összegek elérhetővé tétele – kizárólagosan – a rászoruló területek

¹²² „a területi felzárkóztatás szempontjából kedvezményezett, társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek koncentrált támogatása valamennyi releváns program, támogatási rendszer keretében” (OTK 2005: 9)

„A kedvezményezett, ezen belül a leghátrányosabb helyzetű kistérségekből benyújtott pályázatokat a pályázatok értékelése során a felzárkóztatás elősegítése érdekében indokolt előnyben részesíteni.” (OGY67 2007: I:7)

¹²³ A finanszírozási rendszer egyik fő elvének, a forráskoncentrációnak a kedvezményezetttség egyrészt tehát kritériuma: „a hazai támogatáspolitikán belül, és különösen a területfejlesztési politika kezelésében lévő források esetében hangsúlyozottan szem előtt kell tartani a koncentráció elvét mind földrajzilag, mind beavatkozási területek szerint. *Speciális területi koncentrációs követelmény, a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek pozitív diszkriminációja.*” (OTK 2005: 112), ugyanakkor pedig a kedvezményezettnek minősített, fejlettségben elmaradott területek az alanyai is egyben: „Az alapvető cél, hogy a térségek fejlődését potenciálisan befolyásoló valamennyi szakpolitika, ill. fejlesztéspolitika eszközei fokozottan irányuljanak e térségekbe.” (OTK 2005: 113)

Lásd ehhez még: „A pályázónak legalább a projekt elszámolható összköltségének 10 %-át kitevő igazolt saját forrással (önerő) kell rendelkeznie a támogatási szerződés megkötéséhez. A 64/2004. (IV.15) Korm. rendelet szerinti leghátrányosabb kistérségekben megvalósuló projektek esetében az elvárt önerő mértéke a projekt elszámolható összköltségének 5%-a.” (Pályázati útmutató a Dél-Alföldi Operatív Program Alapfokú nevelési-oktatási intézmények és gimnáziumok infrastruktúrájának fejlesztése c. pályázati felhívásához Kódszám: DAOP-2007-4.2.1/2F). Más esetekben a projektek *értékelési rendszerében*, a pontozásban jelenthet pontot (5 pont a 100-ból) az elmaradottság: „8. Horizontális elvek érvényesülése: 8.3 Területi kohéziós hatás: 8.3.1 A 64/2004 (IV.15.) Kormányrendelet szerinti, területfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségben valósul meg: 3 pont Illeszkedik a kistérségi és regionális fejlesztési és környezetvédelmi koncepciókhoz, tervekhez, programokhoz: 2 pont.” (Pályázati útmutató a Dél-alföldi Operatív Program Kerékpárút hálózat fejlesztése c. pályázati felhívásához Kódszám: DAOP-2007-3.1.2)

¹²⁴ „A területfejlesztési célok megvalósítását az általános gazdasági szabályozás, a normatív és a térségre vonatkozó sajátos pénzügyi eszközrendszer összehangolt működése, a forráskoordináció, [...] biztosítják.” (TTT 1996: 20. §: 1)

számára¹²⁵, másrészt pedig a kedvezmények biztosítása az ilyen területeken végzett beruházások számára¹²⁶, ami a beruházásokhoz szerezhető magasabb támogatási intenzitásban jelentkezik¹²⁷.

A területi célok elérése szempontjából rendkívül lényeges körülmény továbbá, hogy (1) egyfajta **általános területi orientáció** jelenik meg a tervezésben. A(z új) területfejlesztési politika egyik fő eleme ugyanis, hogy immár nem elszigetelt beavatkozások szervezett rendszerét jelenti, hanem áthatja – az Európai Unió gyakorlatnak¹²⁸ megfelelően – a teljes fejlesztéspolitikai gyakorlatot: mind a területfejlesztési törvény¹²⁹ (TTT 1996), mind az azt kiegészítő, a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 67/2007. (VI. 28.) országgyűlési határozat¹³⁰ (OGY67 2007), valamint az Országos Területfejlesztési Konceptió¹³¹ (OTK 2005) egyaránt

¹²⁵ 1996-ban a területfejlesztés (gazdaságfejlesztés, munkahelyteremtés) és a területi kiegyenlítés (az önkormányzatok kommunális jellegű infrastrukturális fejlesztése) szétválasztották, melyekhez külön támogatási rendszert rendeltek. A területi kiegyenlítés keretében megszerezhető támogatásokról megyei szinten született döntés a területfejlesztési tanácsokban. 2007-ben a területi kiegyenlítést célzó támogatás megszűnt (Bódi 2008b: 259).

¹²⁶ „A területfejlesztés külön jogszabály szerinti központi eszközei különösen: a) a területfejlesztési célokat szolgáló, az éves költségvetési törvényben meghatározott előirányzatok, amelyek felhasználásának részletes szabályait jogszabály határozza meg; b) a vállalkozásokat segítő, meghatározott területen igénybe vehető pénzügyi kedvezmények,” (TTT 1996: 20. §: 2: a-b)

¹²⁷ Derül ki például az átmenetileg kedvezményezett területekre vonatkozó alábbi szabályozásból: „A kedvezményezett kistérségeket és településeket [...] felül kell vizsgálni. A kedvezményezett kistérségek és települések köréből kikerülő kistérségeket és településeket a fejlesztési célú támogatások igénybevételénél egy évig átmenetileg kedvezményezettnek indokolt tekinteni, esetükben a kedvezményezett kistérségeknél alacsonyabb *támogatási intenzitást* biztosítva.” (OGY67 2007: IV: 12) Átmenetileg kedvezményezett státusz az Európai Unió régiók szintjén tervezett támogatáspolitikájában is létezik (lásd ehhez: Szigeti 2007: 12, Horváth 2001a: 25)

¹²⁸ Az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződéssel indul el az a területi alapú szemlélet, melynek összefoglaló jelszava lehetne: „*a szakpolitikák térképen való tervezése*” (Nyikos 2011: 41).

¹²⁹ „A területfejlesztés céljainak hatékony megvalósítása érdekében a *központi költségvetés, továbbá az egyes programok és fejlesztések elfogadásakor a területfejlesztés céljait figyelembe kell venni*: a) az országos infrastruktúra-rendszerek fejlesztése során, b) az ipari és mezőgazdasági válságkezelő és szakmapolitikai programokban, c) a foglalkoztatáspolitikában, d) a beruházás- és vállalkozásösztönzést, valamint a beruházásfejlesztést szolgáló alapok kialakításában, e) az önkormányzati szabályozás kiegyenlítő mechanizmusaiiban, f) az idegenforgalomban, g) az adópolitikában, h) a szociálpolitikában és az egészségügyi ellátásban, i) a művelődési és közoktatás-politikában.” (TTT 1996: 21. §)

¹³⁰ „Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió alapján az Országos Területfejlesztési Konceptióban meghatározott középtávú országos és térségi területfejlesztési célok elérését jelentős részben az *Új Magyarország Fejlesztési Tervben, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban, az ágazati és regionális operatív programokban meghatározott közösségi és hazai források által támogatott fejlesztések megvalósítása szolgálja*” (OGY67 2007: I)

¹³¹ Amennyiben a területfejlesztési politika hat alappillére közül a második a „*területileg összehangolt szakpolitikák országos fejlesztési stratégiák, programok*” (OTK 2005: I). Ugyanitt: „*Az OTK átfogó területfejlesztési politikai céljainak és az országos területi céloknak az eléréséhez a különböző szakpolitikáknak saját eszközeikkel is hozzá kell járulniuk.*” (OTK 2005: 7).

hangsúlyozza, hogy a területfejlesztés nem választható el a többi szak- illetve fejlesztéspolitikai beavatkozástól¹³².

A területi kiegyenlítés másik lényeges körülménye, hogy – Magyarország európai integrációjának előrehaladásával párhuzamosan¹³³ megjelenő – a (2) **decentralizáció** kiemelt tervezési szemponttá válik a területfejlesztési politikában¹³⁴, aminek jelentőségét és távlatosságát mutatja, hogy az OTK-ban nevesített, a területfejlesztési politika átfogó, 2020-ig elérendő céljai közé utolsóként bekerült a decentralizáció (és a regionalizmus)¹³⁵. A folyamat erősítése érdekében a területfejlesztés programozáson alapuló finanszírozási rendszere¹³⁶ terén is lényeges szerepe van a központosítottság oldásának („a decentralizált költségvetési források arányának további növelése, a területi-települési saját források bővítése” (OTK 2005: 9)), ugyanis a fejlesztés nem lehet sikeres ezen elem nélkül¹³⁷. Technikai szinten ezen elv érvényesülése a támogatások egy adott köre esetében; a regionális fejlesztési operatív programok¹³⁸

¹³² „A kedvezményezett térségek többlettámogatása a kifejezetten felzárkóztatási célú programok mellett a többi szakpolitika számára is kötelezettség. [...]” (OTK 2005: 113)

¹³³ A hazai és európai uniós források integrálásával a területfejlesztési támogatások jelentősen átalakultak – a TEKI és lényegében a CÉDE megszűntek (Bódi 2008b: 259).

¹³⁴ „A területfejlesztési politika átfogó célja [...] Az ország - térségeivel együtt - szervesen bekapcsolódik az európai térszerkezetbe, erősödik a decentralizáció, valamint a regionalizmus.” (OGY67 2007: I:1)

¹³⁵ „A fejlesztéspolitikai és végrehajtási döntések, valamint a fejlesztési források jelentős részét decentralizálni kell. Ennek érdekében fontos a régiók fejlesztéspolitikai szerepének és az ehhez szükséges kompetenciáinak megerősítése, a regionális identitás erősítésének, a gazdasági és intézményi hálózatok létrejöttének ösztönzése, valamint hosszú távon a regionális demokrácia feltételeinek megteremtése. Ugyanakkor szükséges a kistérségi szint térség-szervezési és -fejlesztési szerepének megerősítése is.” (OTK 2005: 3)

¹³⁶ A decentralizálás és a programszintű tervezés elvei összecsengnek a területfejlesztés általános elméletében elkülönített *stratégiai területfejlesztési típus* jellemzőivel:

	Stratégiai rendezés	Operacionális rendezés
Referencia	Folyamatok, térbeli struktúrák	Térbeli tárgyak
Területfejlesztési folyamat	Ciklikus, nyitott, közvetett	Lineáris, zárt, közvetlen
Doménium	Komplex	Építés, építészet
Eredmény	Program	Terv
Térbeli lépték	Kicsi	Nagy
Idő	Közepes és hosszú távú	Rövid távú

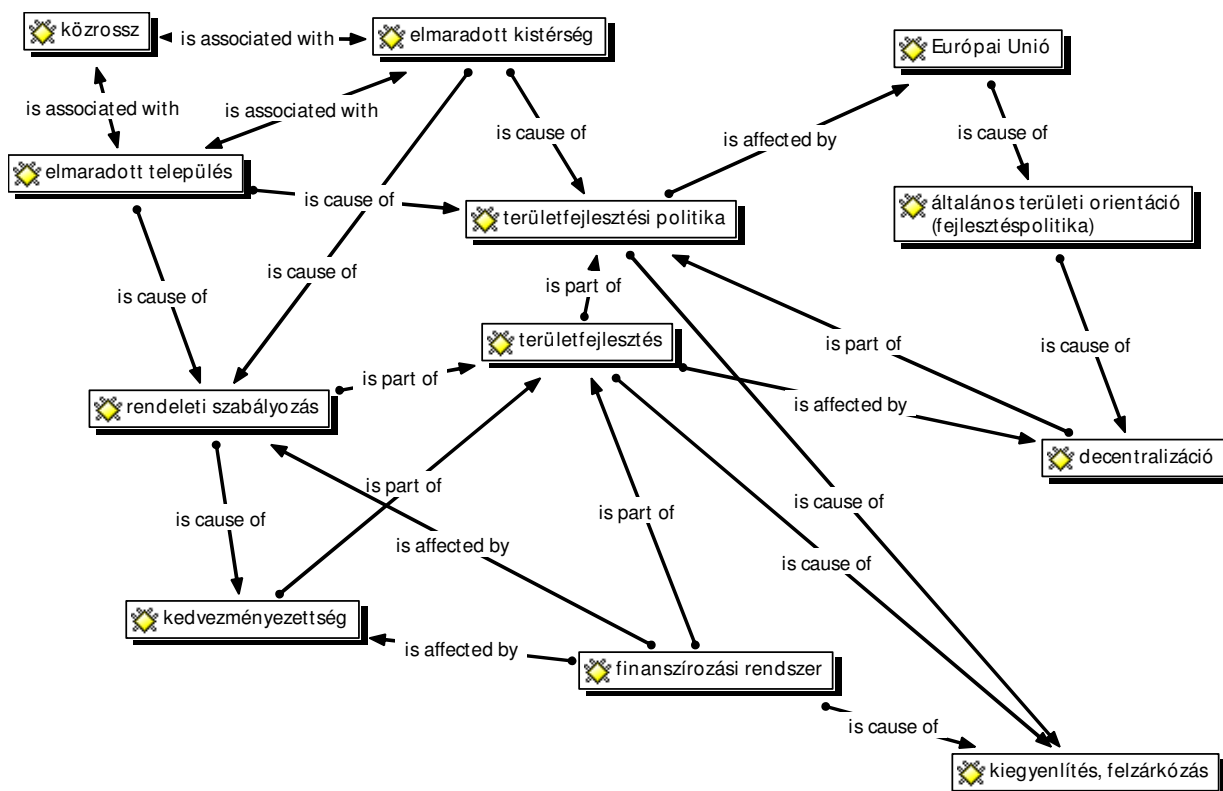
Területfejlesztési típusok. (Forrás: Benedek 2006: 125.)

¹³⁷ Amennyiben „a területi célkitűzések nem érvényesíthetők, és az ország területileg hatékony működése nem biztosítható olyan fejlesztéspolitikai rendszerben, amelyben a területfejlesztés egy, főként csak saját eszközeire támaszkodó, mellérendelt szakpolitika a többi között (1); és amely meghatározóan központilag, országos szinten hozza meg döntéseit, illetve valósítja meg programjait (2)” (OTK 2005: 16)

¹³⁸ Az operatív program egy adott Európai Unió tagállam által a Bizottságnál elfogadott dokumentum, mely egymással összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, melynek megvalósításához valamely – jellemzően a Strukturális vagy Kohéziós – alaphól forrást vesz igénybe (Szigeti 2007: 12)

kapcsán teljesedik ki a legláthatóbban¹³⁹, mivel a decentralizált fejlesztéspolitika alapvető színtere a **régió** lesz¹⁴⁰.

Összegzőképpen a területfejlesztés tervezési és megvalósítási rendszerének – *általunk vizsgált* szeletének¹⁴¹ – alábbi, sematikus ábráján¹⁴² tüntettük fel a főbb kapcsolatokat és hatásokat.



1. ábra: A területi hátrányok intézményi kezelésének modellje (Saját szerkesztés)

Ennek értelmében a kiinduló kedvezőtlen állapot az elmaradott települések és kistérségekből előálló „közrossz”, ami életre hívja a területfejlesztési politikát, mely előbbi kezelni igyekszik – jellemzően jogszabályi környezet által biztosított gazdasági

¹³⁹ „A koncepció a legkézenfekvőbb hatását az időszak Nemzeti Fejlesztési Tervéhez (II. NFT) kapcsolódó regionális operatív programok esetében fejt ki. E programokban *érvényre kell juttatni az OTK regionális szintű koncepcióit*.” (OTK 2005: 17)

¹⁴⁰ „A fejlesztéspolitika elsődleges területi egysége a jövőben az ország hét NUTS-2 szintű *régiója*, amelyek a *decentralizált fejlesztéspolitikának*, az ágazatok területi integrációjának elsődleges szintjét jelentik. A hét régió a korábbi tervezési statisztikai funkció mellett határozott fejlesztéspolitikai szerepet kap. Növekszik a szerepe az *alulról jövő kezdeményezéseket* hatékonyan megjelenítő, integrált térségi fejlesztéseket megvalósítani képes *kistérségi szintnek* is.” (OTK 2005: 42)

¹⁴¹ A „hivatalos” modell áttekintését lásd például: Rechnitzer (2004; különösen: 226-228), Bódi (2001: 50).

¹⁴² Az ábrát az ATLAS.ti 6.2.15. tartomelemző szoftverrel készítettük, melyen a kódolás során használt kategóriákat, s a köztük a vizsgált joganyagban kirajzolódó relációkat szemléltetjük. A nyilak iránya esetenként megtévesztő lehet: az elemek közötti logikai kapcsolatot a nyilak iránya szerint az azokon feltüntetett megjelölés egybeolvasásával kapjuk.

ösztönzőkkel. Mindezen kiegyenlítési folyamatot a teljes fejlesztéspolitikai intézményrendszerre gyakorolt hatása révén befolyásolja az uniós elvek alkalmazásából fakadó általános területi orientáció (melynek egyik hangsúlyos eleme a decentralizáció).

4. KUTATÁSI ELŐZMÉNYEK

4.1 Európai uniós kutatási eredmények

Talán megbocsátható túlzás, ha – másokra hivatkozva (Perger 2009a: 5) – azt állítjuk: a nemzetközi szakemberek és kutatók, a tagállamok egyaránt nagy reményeket táplálnak az Európai Unió fejlesztési forrásainak hatásai tekintetében. 2006-ban például azt olvashatjuk (Florio 2006), hogy a 2007-2013-as tervezési időszakra vonatkozó (meg)új(ított) szabályozási keretrendszer a Kohéziós Alappal, az Európai Regionális Fejlesztési Alappal és az Európai Szociális Alappal előreláthatóan jelentősen hozzá fog járulni a konvergencia célok teljesítéséhez a kevésbé fejlett tagállamok esetében – ide sorolva különösen az új tagállamokat, valamint Portugáliát és Görögországot (Florio 2006: 212)¹⁴³.

A feltételezést azonban már a korábbi trendek és tapasztalatok is részben kétségessé tették, mivel – a jövedelmi egyenlőtlenségek tekintetében például – az újonnan csatlakozott tagországok és a már korábban tag 15 ország között centrum-periféria jellegű polarizálódás volt megfigyelhető (Gardiner–Martin–Tyler 2004), ugyanakkor a gazdaság a közép-kelet-európai országokban gyorsabban nőtt, ami a felzárkózás jeleit is mutatja (Marelli 2007). 1988 és 2004 között a területi különbségek csekély csökkenése volt jellemző, azonban továbbra is jellemzőek jelentős különbségek a régiók között (Lóránd 2011: 2). Más kutatási eredmények pedig arra mutatnak rá, hogy a polarizálódás mértéke a *fejlettség függvénye*: az egy főre eső GDP bizonyos szintjének elérése után konvergencia alakul ki, azonban a gazdasági fejlettség magas szintjét elérve újra a polraizáció válik jellemzővé (Ezcurra–Pascual 2007: 116); vagy hogy az EU-források éppen ott nem képesek kiváltani a várt kedvező hatásokat, ahol azokra a legnagyobb szükség volna (Crescenzi 2009: 114).

Felemás tehát ez a felzárkózás, mivel annak elsődleges meghatározó tényezői országspecifikusak, nem pedig régióspecifikusak, azaz egyszerre van jelen felzárkózás az *országok szintjén* (Zbigniew 2004), a *régiók szintjén* pedig az egyenlőtlenségek fokozódása (Marelli 2007)¹⁴⁴. Más megközelítésben sajátos klub-konvergencia¹⁴⁵

¹⁴³ A kutató kiemelt beavatkozási területként tekint a fenti Strukturális Alapok révén uniós társfinanszírozással megvalósítható *infrastruktúra-fejlesztési* projektekre, melyek révén fejlődhet a transz-európai közlekedési-szállítási hálózat, előtérbe kerülhet a fenntartható közlekedés, környezet- és megújuló energia (Florio 2006: 212-213).

¹⁴⁴ Lásd ahogy itt részletezve bemutatják: NFÜ TK (2008: 10-11).

folyamat látszik működni a területi folyamatok terén az Unió régiói között, melynek keretében bizonyos *régiócsoportok közötti* (jövedelmi) különbségek állandósulnak (Crescenzi 2009: 114).

Összességében az EU-s strukturális és kohéziós alapok hatásosságáról és hatékonyságáról eltérő vélemények léteznek a szakirodalomban: pozitív, semleges vagy akár éppen negatív hatásokat is kimutattak, így nincs összhang ebben a témában (Crescenzi 2009: 114; Lóránd 2011: 2).

A következőkben az előbbi kérdések megválaszolására tett kísérletek közül *válogatva* felvázoljuk, hogy a nemzetközi – *érdeklődésű*, hiszen magyarországi szerzők eredményeire is kitérünk – kutatások milyen eredményekre és következtetésekre jutottak. A nemzetközi tapasztalatokat három dimenzió mentén tagolva mutatjuk be: a fejlesztések tervezése, a források elosztása, valamint a hatások tekintetében.

4.1.1 Tapasztalatok tervezési-programozási – a priori – elemzések alapján

A kutatások egy része az Európai Unió fejlesztési források *a priori* szerkezetével kapcsolatban szolgáltat eredményeket. Ez a megközelítés jellemzően arra adhat választ, hogy a fejlesztéspolitikusok *szándékai szerint* milyen mintázatok követése, kialakulásának segítése szükséges a forrásallokáció során. A támogatások (területi) koncentrációjának alapelvét – melyet a közösség a Strukturális Alapok 1989-es reformját követően, illetve a 2004-es harmadik kohéziós jelentés kiemelt elosztási szempontként hangsúlyoz (Crescenzi 2009: 112) – vizsgálva (Crescenzi 2009) már a forráselosztás ezen elsődleges stádiumában is *kedvezőtlen összefüggések* fedezhetők fel. Az alapvető szabályozást életre hívó probléma abból a megfigyelésből ered, hogy a fejlesztési erőforrások túlságosan széles körben és gyéren, ritkán oszlanak el, azaz már a források programozás-szintű felhasználhatósága esetében sérül a koncentráció elve, melynek értelmében tehát a forrás-hozzárendelési folyamatnak – ahhoz, hogy hatékony legyen – le kellene képeznie, követnie kellene a strukturális hátrányok térbeli eloszlását – s így kompenzálnia azokat (Crescenzi 2009: 112-113; 115).

Az elmaradott térségek gazdaságfejlesztését (Objective/célkitűzés 1) és a szerkezet(átalakulás)i hátrányokkal jellemezhető területek gazdasági és társadalmi megújítását (Objective/célkitűzés 2) célzó fejlesztési források 1994-1999 és 2000-2006

¹⁴⁵ A *klub-konvergencia* (ikercsúcs [„twin-peaks”]) elmélet arra utal, amikor az országok, régiók csoportokba szerveződnek oly módon, hogy az ország/régiócsoportok között nincs konvergencia, azonban az egyes csoportokon belül csökkennek a különbségek (Szörfi 2004: 20-22; Lőcsei 2010: 17-18).

tervezési időszak adatainak elemzése keretében a fenti kérdést vizsgálva az eredmények egyrészt arra utalnak, hogy a fejlesztési összegek magas szintje és a társadalmi-gazdasági hátrányokkal jellemezhető területek egyaránt területileg csoportosulnak. Ez a koncentráció azonban jelentősebb az elmaradott térségek gazdaságfejlesztését célzó kiadások, mint a másik forrás (Objective/célkitűzés 2) esetében, ami az elv érvényesülésének gyengülésére utal.

Mivel mindkét vizsgált tényező területileg csoportosul, a további kérdés ennek egymáshoz viszonyított mértéke: a számítások eredményei arra utalnak, hogy *a társadalmi-gazdasági tényezők erősebben koncentrálnak*, mint a Strukturális Alap forrásai – azaz *a kedvezőtlenebb helyzetű régiók nem részesülnek több forrásban* azon régiókhoz képest, melyek relatíve jobb helyzetben vannak. Ezen eredmények tehát aláássák a források területi koncentráltságának elvét, amennyiben ez nem kellő mértékben – nem az érintett hátrányos helyzetű területek koncentráltságával összhangban – hatja át az uniós tervezési gyakorlatot (Crescenzi 2009: 120-121).

A fenti tapasztalatok lehetséges magyarázataképpen két olyan tényezőt azonosít a kutató, melyek a szakpolitika-alkotók döntéseit eltéríthetik a koncentráció elvének érvényesítésétől: egyrészt a *hatalmi erőter*, vagyis az a politikai egyensúlyi helyzet, mely az európai közösség intézményei, a tagállamok kormányai, helyi önkormányzatok és sokféle nyomásgyakorló csoport közötti alkudozási és érdekérvényesítési folyamat révén alakul ki. Másrészt az uniós szakpolitikai tervezők és döntéshozók azon hajlandósága, hogy a forrásallokáció során – a költséghatékonyság értelmében – előnyben részesítsék a relatíve kedvezőbb helyzetben lévő területeket azok kedvezőbb növekedési és fejlődési potenciálja miatt (Crescenzi 2009: 116; 124). Utóbbi faktor hatását az adatelemzés Objective 1 régiókat érintő eredményei nem támasztják alá, mivel itt a számítások sokkal inkább egy konvergencia-klub kialakulására utalnak (Crescenzi 2009: 124); azonban a hatalmi tényezők szerepét megerősíti a kutatás, amennyiben a leginkább hátrányos helyzetű és intézményi szempontból a leggyengébb régiók kevésbé képesek hatékonyan versengeni illetve érdekeiket érvényesíteni az uniós források megszerzéséért (Crescenzi 2009: 128-129).

A 2007-2013-as tervezési időszakra vonatkozó Strukturális Alapok költségvetési tervszámain, előirányzatain végzett számítások alapján az újonnan csatlakozó tagállamok esetében meglehetősen szerény konvergencia várható (5% alatti GDP-növekmény 2020-ra) ahhoz képest, mint ha nem lennének hozzáférhetők a Strukturális Alapok, illetve bármilyen

egyéb szakpolitikai beavatkozás hiányában (Bradley 2006: 195). A becslések alapján várhatóan az országok három csoportba rendeződnek ebben a tekintetben: a Strukturális Alapok révén jelentős bevételt szerző (1) *csúcsteljesítők* (Csehország, Szlovénia, Észtország, Lengyelország, Portugália); az (2) *átlagos* teljesítményt nyújtó országok (Lettország, Románia, Spanyolország és Magyarország); valamint az (3) *alulteljesítők*, melyek esetében a Strukturális Alapok beruházásaiból származó gazdasági növekmény alacsony (Kelet-Németország, Görögország, Olaszország egy része) (Bradley 2006: 195-196). A valós eredmény azonban a Nemzeti Fejlesztési Tervek projektjeinek aktuális összetételétől, és a forráslehívás és –felhasználás szervezeti kereteitől illetve hatékonyságától függ (Bradley 2006: 197).

4.1.2 Tapasztalatok a valós forrásfelhasználás terén

A fejlesztési források elosztásának a priori vizsgálata mellett a valós forráslehívás mintázatai tehát még érdekesebbek lehetnek, ugyanis az egyes régiók eltérő társadalmi-gazdasági elmaradottsági szintjéből fakadóan jelentős – további – egyenlőtlenségek létezhetnek a gyengébb forrásabszorpció miatt (Crescenzi 2009: 129).

Lóránd a 2000-2006-os tervezés időszak adatait régiók (NUTS 2) szintjén elemezte a konvergencia-célok által érintett (Objective 1 / 1. célkitűzés) területeken. A vizsgálat célja annak meghatározása volt, hogy a forrásallokáció elősegítette-e a tervezett célok megvalósulását: a területi különbségek csökkenését és a konvergencia előremozdítását (Lóránd 2011: 4).

A pályázati hatékonyság alapján klaszterelemzéssel a régiók négy csoportját különítette el: (1.) az átlagot kevéssel meghaladó egy főre jutó támogatással jellemezhető területek, ahol a források többsége a termelő környezet és alapinfrastruktúra fejlesztésére fordítódott. Az ide tartozók jellemzően relatíve fejlettebb régiók, s többségüknek sikerült kikerülni a konvergencia-régió kategóriából az általuk elért fejlődés révén. (2.) Többségében posztoszocialista országok alkotta csoport alacsony, az átlag ötödével jellemezhető forrásabszorpciós szinttel. Ez részben annak köszönhető, hogy a tervezési időszak közepén (2004) csatlakoztak az unióhoz. Relatív értelemben a legfejletlenebb régiók, ami abban is megmutatkozik, hogy esetükben jellemző a legmagasabb GDP-növekmény (Lóránd 2011: 4). (3.) A hagyományos (2004 előtt csatlakozott) kohéziós országok alkotják a harmadik csoportot (néhány görög régió kivételével), melyek az átlagos támogatási szint másfélszeresét hívták le, amit kimagaslóan humán erőforrás,

továbbá alpinfrastruktúra és termelő környezet fejlesztésre fordítottak. Gazdasági fejlettségük az első csoportéhoz közelít, s jelentős mértékben növelték a foglalkoztatottságot. (4.) néhány görög régió alkotja az utolsó csoportot, melyek az új tagállamoknál megfigyelhetőhöz képest sokkal magasabb támogatást szereztek meg (aminek többségét alpinfrastruktúra fejlesztésére fordították), ennek ellenére (talán részben ezért) foglalkoztatási mutatói a legrosszabbak és egy főre jutó GDP mutatói is átlag alattiak (Lóránd 2011: 7).

Az eredmények alapján általánosságban az egy főre eső GDP növekedése nem mutat erős összefüggést a lehívott támogatásokkal, ami a foglalkoztatottság terén is teljesül: a forráskoncentráció tehát nem megfelelő ('appropriate'): *a kevésbé fejlett régiók kevesebb támogatásra tettek szert mint a fejlettebbek*, azaz az egyenlőtlenségek és a támogatások koncentrációja nincs egymással összhangban (Lóránd 2011: 8).

A szerző meglátása szerint a kohéziós politika sikeres lehet a lemaradó területek esetében – feltéve, hogy ahhoz *támogató szakpolitikákkal párosul* nemzeti és regionális szinten (Lóránd 2011: 3), illetve ha a felzárkózási folyamathoz *további, azt erősítő tényezők* (például külföldi-tőke beruházások) is kapcsolódnak. Továbbá a konvergencia-célok megvalósulásának elősegítése érdekében a kohéziós politika *forrásallokációs rendszerének reformjára* van szükség, s – a Barca-jelentéssel (2009) összhangban – a támogatásokat az eltérő fejlettségi szintekkel összhangban kell megpróbálni allokálni – több forrást biztosítva az unió kevésbé fejlett részei számára (Lóránd 2011: 8).

Az uniós támogatásban részesülő tagországok forrásfelhasználásának és –allokálásának mintázatait számos tényező befolyásolhatja közvetlenül vagy közvetetten, melyek három főbb csoportba sorolhatók. Az (1) *intézményi környezet* milyensége meghatározza egyrészt, hogy az addicionális forrásokat növekedés-fokozó beruházásokra használják fel. Ahol a közintézmények rendszere gyenge vagy korrupt, ott a forrásfelhasználás gyakorlat hajlamosabb eltávolodni a fejlesztési célkitűzésektől a rövid távú és/vagy ismétlődő/már működő kiadások finanszírozása felé. A (2) *politikai érdekek* – pártpolitikai összetétel, érdek- és lobbicsoportok tevékenysége – ugyancsak eltéríthetik a forrásfelhasználást az optimálistól a politikai döntéshozást és a közszolgákat befolyásoló magánérdekek révén (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 8). Végül a tényezők harmadik csoportja különféle – külső vagy belső, *pénzügyi jellegű* – költségvetési korlátokhoz vagy finanszírozási szabályokhoz kapcsolódik, melyek

ugyancsak arra sarkallhatják a tagállamokat, hogy a forrásokat sajátforrású költekezésük helyett használják fel (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 8-9).

PhD-kutatásában az Európai Unió kohéziós politikáját a közösség fenntartható gazdasági fejlődésének egyik kiemelt tényezőjeként kezeli egy görög kutató¹⁴⁶ (Christopoulou 2011), aki Görögország uniós projektjeinek vizsgálatakor arra – az eredetileg várt összefüggéssel ellentétben – eredményre jut, hogy a Strukturális Alapok keretében allokált fejlesztési források nem járulnak hozzá a környezeti fenntarthatósághoz. Ennek okai egyrészt a szabályozási környezetben keresendők: a projektek környezeti hatáselemzései kizárólag a törvényileg elvárt szükséges minimumra szorítkoztak, s nem terjedtek ki az esetleges közvetett vagy hosszabb távú hatásokra (Christopoulou 2011: 8). Másrészt – annak ellenére, hogy a programozás szintjén a környezeti prioritásokat előtérbe helyezik –, a környezeti fenntarthatóságot célzó projektek csak kis részét adják a felhasznált forrásoknak, s a támogatott fejlesztések többsége (infrastruktúra-fejlesztés, termelő környezet támogatása) potenciálisan negatív vagy éppen romboló hatású a környezetre nézve (Christopoulou 2011: 7). Továbbá gyakran a döntéshozói attitűdök is a fejlődési potenciál kerékkötőjeként tekintenek a környezetvédelmi szabályozásra és beruházásokra, mert azok eltérítik vagy gátolják gazdasági vagy pénzügyi célok elérését (Christopoulou 2011: 9). Mindazonáltal a környezeti fenntarthatóság jegyében megvalósított projektek sem feltétlenül eredményeznek valós környezeti javulást¹⁴⁷, mivel többségük a környezeti erőforrások menedzsmentjére, nem pedig védelmére irányul (Christopoulou 2011: 10-12). (Christopoulou 2011: 7-10) Mindezek az Európai Unió szintjén tett elköteleződések, vállalások és a tagállami szintű implementáció közötti szakadékról tanúskodnak (Christopoulou 2011: 15).

A fejlesztési beruházások terén a *politikai erőforrások* szerepének jelentőségét demonstrálja Kemmerling–Stephan (2002) kutatásának eredménye, amikor is németországi nagyvárosok idősoros adatainak elemzésével azt vizsgálták, hogy a lobbis és érdekcsoportok, illetve az (azonos) politikai párthovatartozás megjelenése a különböző kormányzati szinteken miként befolyásolja a közfinanszírozású beruházások megoszlását. Eredményeik alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a politikai

¹⁴⁶ A területi kohéziót a fenntartható fejlődés területi dimenziójaként értelmezi Camagni–Fratesi (2011).

¹⁴⁷ A szerző itt a környezet állapotának monitoringját lehetővé tevő adatbázis- és technológiafejlesztést célzó projektet hoz példának (Christopoulou 2011: 10).

dimenzió erőteljesebben meghatározza a helyi befektetések, fejlesztések allokálását, mivel a magasabb kormányzati szinttel megegyező pártvezetésű városok sikeresebben jutottak támogatásokhoz (Kemmerling–Stephan 2002).

Az aránytalan területi forrás-újraelosztás nemzetközi vonatkozásában – állami útépitési projektek 1973. és 1997. közötti adatbázisán – norvégiai kutatók (Helland-Sørensen 2009) azt a feltevést vizsgálták, hogy politikusok tisztességtelenül befolyásolnak közpolitikai döntéseket bizonyos – rájuk nézve előnyös – választókerületek előnyben részesítésével. A projektek méretét meghatározó tényezők között – egyebek mellett – a projekt által érintett terület képviselőinek számát elemzik – ennek háttérében az alábbi konvencionális magyarázatot feltételezve: adott területet képviselő politikusok államilag, központosítva finanszírozott projekteket használnak fel arra, hogy szavazókat nyerjenek – szavazatokat vásároljanak – meg saját maguk számára (Helland-Sørensen 2009: 5). Az eredmények alapján¹⁴⁸ megfogalmazzák, hogy *a központosítva finanszírozott útberuházások egyenlőtlen területi eloszlása két eltérő politikai mechanizmus révén magyarázható*; az egyik a helyi képviselők szintjén jelenik meg, a másik az országos pártok szintjén. Bizonyos szintig az egyes körzetek el tudják érni projektjeik finanszírozásának elfogadását országos szinten; a parlamentnél. Emellett azonban az országos politikai pártok koordinálják a kerületek felmerülő igényeit annak érdekében, hogy a parlamenti választások alkalmával képviselőhelyeket szerezzenek – oly módon, hogy több forrást allokálnak olyan területekre, melyek szavazóinak nagy része rendelkezik gyenge ideológiai meghatározottsággal, alacsony a pártidentifikációs szint, és a szavazók arányához képest a megszerezhető parlamenti képviselőhelyek száma magas (Helland-Sørensen 2009: 15).

Egy kapcsolódó kutatás a törvényhozói testület nagyságának hatását vizsgálja olasz regionális önkormányzatok kiadásainak 1980. és 2000. közötti adatbázisán: a kérdésfeltevés annak meghatározására irányul, hogy milyen hatással van a regionális törvényhozók száma a regionális önkormányzat költségvetésének nagyságára (Fiorino-Ricciuti 2007: 117). A helyzetet különösen érdekessé teszi, hogy Olaszországban a vizsgált időszakban – a '90-es évek elején – *intézményi átalakításra* került sor, melynek keretében a régiók megkapták a lehetőséget arra, hogy maguk készítsék el

¹⁴⁸ Hipotéziseik tesztelésekor, a longitudinális elemzés során kontrollváltozóként alkalmazzák az adott terület (megye) nagyságát (négyzetkilométerben), és a megyei munkanélküliségi arányt (Helland-Sørensen 2009: 9).

alapszabályukat, mely lehetőséget a régió szabályalkotói törvényhozó testületük méretének növelésére használták fel (Fiorino-Ricciuti 2007: 118). Az elemzés eredményei alapján *a törvényhozói testület gyarapodásával növekszik az adott régióra jutó kifizetés*: a törvényhozók számának 10%-os növekedése átlagosan 12%-os növekedést jelent az egy főre jutó regionális kiadások tekintetében (Fiorino-Ricciuti 2007: 125). A kutatási eredmény különös jelentőségét az adja, hogy a vizsgált intézményi átalakítás (az újonnan megnyílt lehetőség arra, hogy a regionális szint saját működési szabályait kialakítsa) hatására *nőtt* a regionális szint kiadása, miközben Olaszországban a vonatkozó törekvés a *kormányzati kiadások visszavágása*, ami *a regionális szabályozás és az országos célok közötti ellentétességet, szembenállását demonstrálja* (Fiorino-Ricciuti 2007: 125).

A politikai tényezőknek az Unió Strukturális Alapjainak elosztására gyakorolt hatását vizsgálva két lehetséges összefüggést vetődött fel (Kemmerling–Bodenstein 2006): egyrészt hogy a szupranacionális forráselosztás a nemzeti kormányok közötti alkudozás eredménye, másrészt pedig hogy ezt a többszintű kormányzás határozza meg, melyben szerepet kapnak a regionális szintű cselekvők is. Az Európa Parlamentben lévő pártok regionális szavazatmegoszlását és a Strukturális Alapok 2000-2006-os tervezési időszakában jellemző eloszlását tartalmazó adatbázis elemzése alapján a szerzők rámutatnak, hogy azon régiók, melyekben olyan a baloldali, azaz olyan pártok vannak többségben, amelyek hagyományosan előnyben részesítik a regionális politikát, relatív mértékben több EU-támogatást kapnak – a nemzeti kormányaik által, jellemzően az Unió szintjén végzett lobbitevékenység révén (Kemmerling–Bodenstein 2006: 388).

A lengyelországi regionális politika *intézményi kohézióját* vizsgálva Kasza (2011) arra keresi a választ, hogy sikerült-e kiépíteni az utóbbi magas fokát. A lengyel területi politika hetven szereplőjével 2004-2009 között zajló kutatás keretében készített strukturált interjúk alapján rámutat, hogy az országban három elkülönülő szakaszra tagolható a regionális politika: a felkészülés szakaszában (1999-2004) a központosítottság jellemző, amennyiben egy integrált regionális fejlesztési operatív program működött – regionális operatív programok helyett –, mely sokkal inkább tekinthető a stratégiai tervezés és az operatív programok egyfajta megosztott formájának, szerkezeti vázának. Ez ugyanis meghatározott bizonyos prioritásokat és beavatkozásokat, (versenyhelyzetre épülő) projekt-kiválasztási műveleteket és egy intézményi keretet, de alapvetően inkább regionális fejlesztési stratégiák egymásra

vetítést jelenti (Kasza 2011: 20-24). Éppen ezért működőképességét korlátozza, hogy a versenyalapú, elkülönített projekt-kiválasztás a projektek koordinációjának bármilyen formáját meggátolja, s így nem érhetők el a fejlesztések közötti szinergikus hatások valamint nem kezelhető a komplementaritás. A cselekvők szempontjából ez a berendezkedés ugyanakkor egy erőteljesen konfliktusos működésmódot jelent; meghatározó a (kizárólag a) saját projektek sikerességében való érdekelttség (partikularizmus). Jellemző a meggyőződés, hogy a projektek nyertességéhez politikai támogatás szükséges, továbbá hogy a regionális hatóságokkal kapcsolatban felmerül a kivételezés vádja. Mindezek a kohéziós politika alacsony bizalmi szintjét eredményezik (Kasza 2011: 25-26). A 2007-2013-as tervezési időszak átalakulást hozott tekintetben, hogy tizenhat ROP váltotta fel a korábbi egy egységes regionális operatív programot, ezek szerkezetüket tekintve azonban jelentős mértékben hasonlóak voltak, s ugyancsak többségében megmaradt a projektek versenyeztetése – a ROP-okon belül külön nevesített kulcsprojektektől eltekintve. További fejlődést jelentett, amikor szubregionális operatív programokat hoztak létre, melyek projekt-portfóliókat képeztek (Kasza 2011: 27-28). Összességében a lengyel kohéziós politika intézményi aspektusát tekintve fejletlen, mert nincs kellőképpen koordinálva, a szinergikus és komplementer hatások hiányoznak, a szakpolitika gyakorlat negatív politikai és társadalmi¹⁴⁹ közegben zajlik, melyeknek legfőbb okaként a versenyalapú fejlesztési gyakorlat azonosítható (Kasza 2011: 29).

4.1.3 Makro-szintű hatások tapasztalatai

A szakirodalom áttekintése alapján a Strukturális Alapok hatásáról sokféle eredmény született¹⁵⁰, ami változik annak fényében is, hogy mely terület, szektor (oktatás, infrastruktúra, ipari teljesítmény, kutatás-fejlesztési szektor) esetében vizsgáljuk, és általánosságban úgy tűnik, hogy a Strukturális Alapok hatékonyabbak az elmaradott régiók esetében, valamint azon területeken, ahol kedvező az intézményi környezet minősége (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 6).

Az elmaradott térségek gazdaságfejlesztése (Objective 1) (1.) célkitűzés alá eső, legkevésbé fejlett régiókban vizsgálják brit kutatók (Martin–Tyler 2006) a Strukturális Alapok hatását, azonban a foglalkoztatottság növelését elemezve. A fejlesztéspolitikai

¹⁴⁹ Egyéb közép-európai uniós tagállamok mellett Lengyelországban is áttekinti a civil szervezeteknek a területfejlesztés intézményrendszerében betöltött szerepét Kovách–Kučerová–Megyesi (2005: 120-135).

¹⁵⁰ A regionális politika lehetséges hatásait a gazdasági növekedés és a regionális egyenlőtlenségek kombinálódása tekintetében áttekinti Camagni–Fratesi (2011: 11).

beavatkozások foglalkoztatásra gyakorolt hatásának vizsgálata illetve kimutatása érdekes – és egyben nehéz – feladat, mert a támogatások általában jelentősen befolyásolják a GDP-t, azonban az ipari beruházások termelékenység- és hatékonyságnövelő programjai kiszorítási hatást (is) eredményeznek az alkalmazás visszaesésével (Martin–Tyler 2006: 203). Továbbá időigényes a forráslehívás, s így a támogatások aktivizálódása (Martin–Tyler 2006: 206).

A foglalkoztatás 1976 és 2002 közötti idősoros adatain végzett számítások eredményei – melyek a beavatkozás nélküli ('policy-off') és a beavatkozás mellett mért adatok összevetésén alapulnak (Martin–Tyler 2006: 204) – az EU-15 tagállamainak 215 régiója vonatkozásában arra utalnak, hogy 2002-re 1 milliós nagyságrendben képződött munkahely. A trendvonal részletes vizsgálata egyrészt ugyanis rámutat, hogy a Kohéziós Alap 1993-as bevezetését követően a negatív trend pozitívvá vált, másrészt az Objective 1 / (1.) célkitűzés alá eső régiók különválasztott adatai esetében növekedés mutatkozik (Martin–Tyler 2006: 207-208). Mindezek arra utalnak, hogy az Unió periférikus helyzetű területeinek foglalkoztatási szintjében a Strukturális Alapok megerősítése egy jelentős, „lépés-váltás”-jellegű növekedést ('step change improvement') eredményezett, ami legalábbis megakadályozta az érintett Objective 1 / (1.) célkitűzés régiók további leszakadását a prosperáló területektől (Martin–Tyler 2006: 208-209).

1989 és 2000 közötti idősoros adatokon a Strukturális Alapoknak az elmaradott térségek gazdaságfejlesztése (Objective 1) (1.) célkitűzés alá eső régiók konvergenciájára gyakorolt hatását vizsgálva összességében – a teljes Európai Unió tekintetében – *pozitív eredményeket* találtak olasz kutatók (Esposti–Buselotti 2008), bár a hatás nagysága és jelentősége terén az alkalmazott számítások és becslések függvényében nagy változékonyság jellemző. Egyes régiók esetében a fejlesztési források hatása elhanyagolható, vagy akár negatív is lehet – a régiókat országok szerint aggregálva a német, görög és spanyol Objective 1/1. célkitűzés területek esetében jellemző kedvezőtlen hatás (Esposti–Buselotti 2008: 170).

1995 és 2008 közötti országos szintű adatokon az EU-tagállamokban jellemző gazdasági növekedés mértéke és a közfinanszírozású beruházások nagysága közötti kapcsolatot vizsgálva ugyancsak pozitív összefüggést mutatnak ki olasz kutatók (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011). Mi több, azt is megállapítják, hogy a legmagasabb mértékű beruházás és legjelentősebb gazdasági növekedés *számos kohéziós ország* (2000-2006) esetében jellemző, míg több olyan tagállam, melyek nem férnek hozzá a

Kohéziós Alaphoz, jellemzően alacsony; az uniós átlag alatti értékekkel rendelkezik (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 4). Ez közvetetten *a kohéziós politika sikerességére is utal(hat)*, annak ellenére, hogy akadnak kivételek: Szlovákia és Lettország például a leggyorsabban növekvő országok között van átlag alatti beruházási szinttel (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 4).

Egy olaszországi sziget – Lipari – fejlődésében az Európai Szociális Alap szerepét esettanulmány jelleggel, kvalitatív módszerekkel (tartalomelemzés, interjúk) vizsgálja Azzopardi (2011) annak feltárására, hogy milyen eredményeket hoztak a támogatások az emberi és természeti erőforrások fejlesztésében (Azzopardi 2011: 1). Az interjúk döntően ESZA-finanszírozással megvalósult képzések résztvevőivel készültek, melyek alapján a kutató képet alkotott az érintett témákról (pl. nők stabil elhelyezkedése), az elhelyezkedési lehetőséget meghatározó főbb problémákról (pl. rossz közlekedési lehetőségek) és lehetséges előnyökről (pl. a gyakorlati képzéseknek a résztvevők nagyobb hasznot tulajdonítottak) (Azzopardi 2011: 11). A képzések hatékonyabbnak bizonyultak akkor, ha a helyi hatóságok szervezték azokat, mivel utóbbiak sokkal pontosabb rálátással rendelkeznek a helyi gazdaság igényeivel kapcsolatban, amely jelentős előny egyéb regionális szervezetek által gondozott képzésekhez képest (Azzopardi 2011: 17). A legérdekesebb eredmény azonban, amikor a kutató rámutat, hogy összességében az Európai Szociális Alap forrásai valóban pozitív hatást fejtenek ki a munkaalkalmak, készségek-képességek és a szigeten működő intézmények tevékenységére. Ugyanakkor sajátos – paradox – módon a település fejlődési lehetőségeit hátrányosan érintették a források révén megvalósított humán-erőforrás beruházások, amennyiben az új ismeretekkel felruházott a programokban résztvevő – jellemzően fiatal – lakosok a szigetről elköltözve az ország más részein igyekeztek elhelyezkedni (Azzopardi 2011: 17). Így a humán-fejlesztési támogatások az érintett terület fejlődési potenciáljának csökkenéséhez járultak hozzá.

Litvániában az Unió kohéziós forrásai az országon belüli regionális különbségek növekedését hozták (Mačys 2007), ami már a korábbi, területi felzárkóztatási célú támogatások esetében is jelent volt: a döntően infrastrukturális fejlesztések a már eleve kedvezőbb helyzetben lévő területek további fejlődését hozták. Az ország számára elérhetővé vált kohéziós támogatások olyan irányba hatottak, hogy a jobban teljesítő, jövedelmező gazdasági tevékenységek tovább koncentráálódtak, agglomerálódtak – ami a kohéziós célkitűzésekkel (helyi kapacitások használata, a lokális versenyképességet

növelő erőforrások támogatása) éppen ellentétes, így nőttek a területi különbségek (Mačys 2007: 48).

A fentiek összefoglalásaképpen tekintsük a 224 kutatási beszámoló és 35 hivatalos uniós dokumentum áttekintése révén Lóránd (2011) által felvázolt azon különféle fókuszpontokat, melyek a kohéziós politika lehetséges hatásaihoz kapcsolódóan megjelentek. Ezek alapján a szerző is megállapítja, hogy a létező szakpolitikai és tudományos szakirodalomban nincs konszenzus a kohéziós politika sikerességét illetően (Lóránd 2011: 3).

Szemponatok	Pozitív	Negatív
Eredmények	<ul style="list-style-type: none"> – GDP növekedésének erősítése – Foglalkoztatás növelése 	<ul style="list-style-type: none"> – A gazdasági tér megreformálásának kudarca – A leginkább támogatott régiók nem tudtak kitörni a lemaradott helyzetükből
Okok	<ul style="list-style-type: none"> – A kevésbé fejlett térségek számára nagyobb szubvenciók megfelelő, adekvát célok megfogalmazása 	<ul style="list-style-type: none"> – A források elégtelensége – A források hasznosítása nem elégséges (az emberi erőforrások és oktatás, képzés a legkevésbé előnyben részesített területek) – A beavatkozások nem kellően régió-specifikusak
Egyéb hatások	<ul style="list-style-type: none"> – Demokráciák megszilárdítása – Jólét növekedése – Túlzott migráció megelőzése – Pontosabb tervezési és értékelési gyakorlat kialakulása – Elemzések és értékelések létrejötte – Addicionális, kiegészítő források – Tanulási folyamat 	<ul style="list-style-type: none"> – Pénzkörforgás ('money-go-round': a fejlett tagállamok támogatása a saját hozzájárulásaik révén) – Rugalmatlanság – Túlzott összetettség – Az intézményrendszer fenntartásának pénzügyi terhei

Forrás: Lóránd (2011: 3)

4.2 Magyarországi kutatási eredmények, tapasztalatok

4.2.1 Rendszerváltás utáni területi helyzetkép

A rendszerváltozással párhuzamosan megjelenő *piacgazdasági tényezők* szerepét emeli ki egyrészt a magyarországi *területi fejlődés* áttekintésekor Kovách Imre és Nagy Kalamász Ildikó (2006: 161-177) amikor megállapítják, hogy a piacgazdaság nem csupán a társadalmi csoportok, hanem az ország területi szerkezetét is megváltoztatta. A *települések pozícióját immár nem a redisztributív rendszer hierarchiája*¹⁵¹, hanem a jövedelemszerzési lehetőségek, a földrajzi-társadalmi-gazdasági adottságok és az

¹⁵¹ Vagyis a Konrád-Szelényi (2000) által bemutatott és Vági Gábor (1982) által empirikusan kutatott és leírt – leleplezett – rendszer *megszűnt*.

abszorpciós képesség, valamint a vertikális helyett egy horizontális, hálózatszerű együttműködési forma szükségessége alakították ki (Kovách-Nagy Kalamász 2006: 163). A változásokkal azonban a területi egyenlőtlenségek mintázottsága is némileg átstrukturálódott: a regionális különbségek tovább nőttek a rendszerváltást követő 15 évben, azonban az ország kelet-nyugati megosztottsága csak a nagyrégiók szintjén mutatható ki, a kistérségi szinten megjelenő területi egyenlőtlenségek inkább mozaikszerű képet mutatnak, vagyis mindenütt találhatók dinamikusan fejlődő és depressziós¹⁵² térségek-települések (Kovách-Nagy Kalamász 2006: 164).

A területi egyenlőtlenségeknek a piaci átalakulás és a támogatáspolitikai rendszerváltást követő átrendeződése, manifesztálódása és elmélyülése (Fekete 2010a: 41) legjellemzőbben a *munkanélküliségben* mutatkozott meg¹⁵³. Ennek megfelelően a hátrányos helyzetű régiók megkülönböztető jegye a magas munkanélküliség lett, mely már kistérségi szinten is kimutathatóvá vált. Magyarországon a munkanélküliség azért is vált jelentős területi problémává, mivel összekapcsolódott a(z el)vándorlási hajlandósággal – pontosabban az elvándorlás társadalmilag szelektív lehetőségeivel¹⁵⁴ –, melynek következtében elindult a társadalmi-gazdasági problémák által erőteljesebben érintett térségek elnéptelenedése (Obádovics-Kulcsár 2008: 205-207)¹⁵⁵.

Az ezredvégi hazai területi egyenlőtlenségek tekintetében egyrészt megállapítható egy stabil megosztó dimenzió: markáns főváros-vidék dualitás¹⁵⁶, az alföldi térség tartós relatív elmaradottsága, másrészt pedig, hogy a korábbinál tagoltabb térszerkezet már a kilencvenes évek elején-közepén kialakult. A főváros-vidék viszony alaptrendjére a fejlettségi olló nyílása jellemző, a vidéken belüli arányok pedig a „lefelé nivellálódás” képét, illetve az ismétlődő differenciálódás hullámlását mutatják (Nemes Nagy 2005: 141).

Az előzővel összhangban a magyarországi területi folyamatokat hosszabb időszakban (1994-2008) áttekintve az adatok arra utalnak, hogy a térszerkezet nagytérségi szintjen

¹⁵² A magyarországi területi folyamatokat a centrum-periféria fogalmi keretében értelmezi, s az elmaradottságot a perifériaképződés folyamataként írja le Baranyi (2006)

¹⁵³ A munkanélküliség az Európai Unióban is kitüntetett mutatója a területek – jellemzően régiók – közötti különbségeknek, mely utóbbi pedig tulajdonképpen a kohéziós cél és a regionális politika alapját is adja (Horváth 2001a: 13-20)

¹⁵⁴ Magyarországon ugyanis – összehasonlítva például az Amerika Egyesült Államokkal – az eleve alacsony(abb) mobilitási szándék és az ingatlanárak szélsőséges különbségei miatt a lakóhelyváltoztatás eleve társadalmilag meghatározott (Obádovics-Kulcsár 2008: 207).

¹⁵⁵ Lásd ehhez bővebben: Dövényi-Tolnai 1993., Kertesi-Ábrahám 1996., Csatári 1999., Nemes Nagy 2003.

¹⁵⁶ Magyarország területi struktúrájának, fejlettségének Budapest -központúságát – szemléletes topológus térképekkel – mutatja be Nemes Nagy-Tagai (2009).

megszilárdult, mivel emögött nehezen változó tényezők (földrajzi elhelyezkedés, elérhetőség, hagyományok) állnak, s nő a különbség a fejlettek (központ) és a lemaradók (periféria) között. A régiók körében a *klub-konvergenzia* jelensége érvényesül: Közép-Magyarország kiugró fejlődésével elválík a többiektől, Nyugat- és Közép-Dunántúl képi a másik – relatíve stabil helyzetben lévő – csoportot, s a többi régió egy leszakadó klubba rendeződik egymáshoz egyre hasonlóbbá válva, az egy lakosra jutó GDP tekintetében az országos átlag alatti értékével (Lőcsei 2010: 32-33). Az egy főre jutó külföldi tőke beruházás regionális szintű mutatói (Lőcsei 2010: 44) és a foglalkoztatottak megyék szintjén vizsgált aránya (Lőcsei 2010: 72) alapján végzett számítások ugyancsak konvergenzia klubok létezését mutatják Magyarországon. Az oktatás egyenlőtlenségeinek területi metszetét a sokféle társadalmi és gazdasági hátrányt halmozó – depressziós – térségekben vizsgáló szociológusok ezen a területen (is) negatív eredményeket jelentenek: az elmaradott térségekben a közoktatás teljes mértékben magán viseli a hátrányos gazdasági és társadalmi helyzet jellemzőit (Gazsó 2008: 130). A konvertálható (tudás)javak elosztására hivatott intézményrendszer az *elmaradott térségek* mobilizálható erőforrásokkal nem rendelkező népessége számára a *hátrányokat konzerváló* és újratermelő tényezővé válik (Gazsó 2008: 132) – egyebek mellett – a középfokú továbbtanulást legerőteljesebben befolyásoló szülői iskolai végzettség még markánsabbá váló hatása révén (Gazsó 2008: 140).

Szabics Lilla és Márványkövi Ferenc (2004) az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatokat vizsgálva arra keresnek választ, hogy milyen tényezőkön múlik, hogy egy települési önkormányzat önhikissé válik avagy sem. Többváltozós elemzéssel rámutatnak, hogy a település státusz és a szegénységi mutatók befolyásolják az önhikissé, illetve a tartós segélyezetté válást: a *munkanélküliek* és a *segélyezettek* arányának növekedése, a *területi elhelyezkedés*, valamint a *kisebb településméret* egyaránt növeli az önhikissé válás valószínűségét (Szabics-Márványkövi 2004: 247).

4.2.2 Forrásfelhasználás

4.2.2.1 Célellentétes redisztributív társadalompolitika a rendszerváltás előtt

Szerencsések vagyunk, amennyiben a rendszerváltás előtti hazai empirikus szociológiai érdeklődés egyik gyümölcsöző és különösen izgalmas területét a redisztributív forráselosztási rendszer keretében – annak deklarált céljához viszonyított *kudarca* miatt – kialakuló egyenlőtlenségek kimutatása jelenti.

Ladányi János például (2010 [1975]) a szocialista redisztribúció szociálpolitikai célja keretében mutatott rá szándékolttal ellentétes következményekre, amikor a *fogyasztói árak adminisztratív szabályozásának* társadalmi hatásait elemezte. Családi költségvetések hivatalos statisztikáinak (1970-es évek eleji) adatain kimutatta ugyanis, hogy az általános szabállyal – mely szerint azon termékek árát kell csökkenteni, melyek jelentős részét teszik ki az alacsony jövedelműek fogyasztási kosarában – *ellentétesen* a leginkább támogatott fogyasztási javak között olyanok kaptak helyet, melyek a vezető állásúak fogyasztási struktúrájában játszanak nagyobb szerepet. Ennek következtében a szellemi foglalkozásúak jobban járnak, mint a fizikai munkások, a szakképzettek jobban járnak a szakképzetleneknél, s mindkét utóbbi csoportnál rosszabbul járnak a mezőgazdasági munkások (Ladányi [1975] 2010: 24). Mindezek fényében fogalmazza meg Ladányi, hogy a fogyasztói áraknak a termelési költségektől való redisztributív eltérítése növeli a társadalmi egyenlőtlenségeket (Ladányi [1975] 2010: 26).

Szelényi Iván (1990: 165-175) – ugyancsak a szocialista – redisztributív lakásgazdálkodási rendszer intézményéről mutatta be, hogy egyenlőtlenségeket teremt és strukturál, amennyiben a magasabb státuszú csoportok; a képzettebbek, a jobb jövedelmi helyzetben lévők erősen túlreprezentáltak a városi lakásrendszer redisztributív szektorában (Szelényi 1990: 174). Így alakulhatott ki és működhetett az a paradox helyzet, hogy az értelmiségiek, a fehérgallérosok, a szakmunkások jellemzően inkább az állam által épített és állami tulajdonban lévő lakásokat kaptak, míg a kedvezőtlenebb helyzetben lévő betanított és szakképzetlen munkásoknak piaci feltételek között kellett lakásra szert tenni (Szelényi 1990: 172).

A területfejlesztésben az 1970-es évek elején a koncentrált decentralizáció keretében végzett körzetesítés nem várt és nem kívánatos eredményekhez vezetett: a vándorlási adatok alapján a regionális tervezők az elnéptelenedni látszó falvakat vonták össze, illetve csatolták hozzá nagyobb településekhez. Azonban arra nem fordítottak figyelmet, hogy a népességcsökkenés nem folytatódott, illetve a lakosság elfogyása nem következett be, hanem lényegében a lakosság összetételének átalakulása zajlott le: A lehetőségekkel rendelkezők elhagyták ezen hanyatló – gyakran periférikus – területeket, míg a kevésbé mobilak, a szegények ottragadtak. Emellett azonban a lecsökkent ingatlanárak miatt további, a leghátrányosabb helyzetben élők csoportjaihoz tartozók bevándorlása indult meg az érintett településekre, tovább növelve a még ott lévő kedvezőbb helyzetűek elvándorlását, s így vidéki slumok, roma gettók alakultak ki (Ladányi–Szelényi 2010 [1997]: 435-436).

4.2.2.1.1 „Település – fejlesztés – egyenlőtlenségek” – Magyarország (II.) – Vági Gábor kutatásai¹⁵⁷

Vági Gábor (1991) az 1970-es évek közepén a (lakossági) infrastruktúra fejlesztésében¹⁵⁸ egyre növekvő szerepet játszó *tanácsai pénzalapok* elosztási elveinek vizsgálatát, kritikai elemzését végezte el – a gyakorlatban (a megyén belüli) tanácsai fejlesztési alapok forrásainak összetételét és nagyságát elemezve (Vági 1991: 125). A helyi bevételekről rendelkezésre álló empirikus adatok alapján a meglévő településhierarchia (1. község, 2. nagyközség, 3. járásközpont nagyközség, 4. város, 5. megyeközpont város) vonatkozásában kimutatta, hogy annak ellenére, hogy a járásközpontoknak nem volt önálló fejlesztési alapjuk, nem minősül közömbös tényezőnek, hogy egyes települések (nagyközség) járásközponti státusszal rendelkeztek-e avagy sem¹⁵⁹ (Vági 1991: 122-129). Az egyes település (tanács-)kategóriák fejlesztési lehetőségei és a helyi bevételei között fordított kapcsolat mutatható ki: a helyi bevételek arányának csökkenésével párhuzamosan folyamatosan nőnek a fejlesztési lehetőségek: a megyei-állami költségvetéshez való hozzáférés az összes elérhető fejlesztési forrás tekintetében csak előnyökkel jár; azaz a helyben képződő források magasabb részaránya nem az önállóság mutatója, sokkal inkább az adott tanács magára hagyottságát jelenti. A helyzetre továbbá az időbeli állandóság jellemző, azaz hosszabb ideje ugyanazok a tanácsok találhatók az országos átlag felett az egy lakosra jutó fejlesztési alap tekintetében – melynek okát Vági a területfejlesztési stratégiában, nem pedig a források összetételével való pénzügyi politizálásban látja (Vági 1991: 130-131).

A megyén belüli erőforrás-elvonás és újraelosztás során a megye település-fejlesztési céljaiban az újraosztott összegek – mértéküket tekintve – lényegében jelentéktelenek, ezért az újraelosztás indítéka nem elsősorban gazdasági természetű. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az újraelosztás iránya tekintetében jellemző, hogy nem attól vesznek el, akinek sok van, és *nem a leginkább rászorulóknak adnak* – éppen fordítva. Az újraelosztás tehát *„nem gazdasági erőforrások arányos és ésszerű allokációja, hanem hatalmi gesztus. A felsőbb (állami) támogatásokért folyó harc, verseny megyei*

¹⁵⁷ Az alcímmel a hazai fejlesztéspolitika 1990-előtti működésének kérdésköréhez való kapcsolódást kívánjuk jelezni: ha elfogadjuk ugyanis, hogy Szelényi Iván és Konrád György (2000) a területi egyenlőtlenségek újratermelésének *gondolati képét* bocsátja rendelkezésre számunkra, akkor Vági Gábor munkássága ugyanezen kérdéskör *szabatos és empirikus elemzésével* szolgáltat példát.

¹⁵⁸ Ugyancsak a témában született, elsősorban statisztikai elemzéseket és következtetéseket tartalmazó tanulmánya: Vági 1972.

¹⁵⁹ A járásközpontok közigazgatási szerepéből fakadó helyzetére tehát jellemző, hogy *„bár a járási tanács ma már inkább csak elvi irányítást gyakorló járási hivatal, székhelye – mint település – továbbra is előnyökben részesül.”* (Vági 1991: 132-133).

megismétlése” melyből a megyeközpontok, a városok és a járásközpontok kerülnek ki győztesen¹⁶⁰ (Vági 1991: 136). A győztes státusz elnyerése érdekében a helyi tanácsok elsősorban informális szálakat, csatornákat építenek ki a megye felé annak érdekében, hogy a szabályozók „gazdáit” megnyerjék¹⁶¹; továbbá ugyancsak jó kapcsolat kiépítésére törekszenek a település gazdasági vezetőivel (Vági 1991: 138-139). Összességében tehát a két alapvetően helyes elv; az ésszerű reallokáció és az ésszerű és demokratikus decentralizáció elvei a visszájára fordulhatnak, amennyiben „*megvalósításukat nem a legalkalmasabb intézményi szinthez kötik*” (Vági 1991: 144)¹⁶².

Fenti tanulmányában tehát Vági Gábor a rendszerváltás előtti területfejlesztési politika megyén belüli, települések közötti erőforrás-elosztási visszasságait mutatja ki. Az elemző munka továbbfolytatása során egyrészt a korábbi tapasztalatokat rekonstruálja kibővített adatbázison (több megye statisztikai adatait elemezve), másrészt vizsgálat alá vonja az országos elosztási folyamatot is (Vági 1982). Utóbbi kérdéskör tekintetében a megyék mint elemzési egységek¹⁶³ vonatkozásában empirikusan vizsgálja az állami támogatásokon és hiteleken keresztül megnyilvánuló területfejlesztési elképzeléseket¹⁶⁴, illetve azok megvalósulását (Vági 1982: 47). Az elvek-célok megvalósulása szempontjából megállapítja, hogy az állami hozzájárulások elosztása nem kiegyenlítő, éppen ellenkezőleg; a területi különbségeket felerősítő szerepe van (Vági 1982: 65). A területfejlesztési politika által fenntartott és állandósított egyenlőtlenségek regisztrálása mellett ennek okait, kialakulásáért felelős társadalmi mechanizmusokat is feltárja: meglátása szerint ebben az egyik tényező azon *ideológia*, mely az elosztás gyakorlatát magyarázza, a másik pedig az ezt megvalósító *szervezetrendszer* merevsége (Vági 1982: 122-123). Az elosztás ideológiai között összesen 13 gondolatot különít el (Vági 1982: 131-159), melyeket négy nagyobb csoportban vonja össze: 1. központi evidenciák,

¹⁶⁰ Ezen „játék” célja tulajdonképpen tehát megmutatni a települések számára, hogy „*van valaki, aki elvonhat és el is von betéteket, s van valaki, aki – ha akar – ad is.*” (Vági 1991: 137) „[...] az újraelosztás [...] az adás és kapás gesztusára épül. (Vági 1991: 144) Az újraelosztás adomány, amire rá kell szolgálni (Vági 1991: 144).

¹⁶¹ Ily módon „*A szabályozás, elosztás kialakításánál a döntéshozók viszonya a tárgyalt problémákhoz szükségképpen személyes színezetet kap, ezt a viszonyt bizonyos helyi érdekek motiválják – végül ezeket az érdekeket egyeztetik koncepcióvá.*” (Vági 1991: 145).

¹⁶² Az újraelosztási rendszer fenti ellentmondásosságai ellenére azonban Vági amellet érvel, hogy a – különösen a hosszú távú – területi kiegyenlítés politikáját a tervszerű és hatékony reallokáció valósíthatja meg (Vági 1991: 144).

¹⁶³ Mivel „[...] a megyék mint egységek a fejlesztési politika tényleges lépcsői, az országos elosztási folyamat címzettjei és települések közötti elosztás fontos alanyai.” (Vági 1982: 19)

¹⁶⁴ „...az elmaradottabb megyéknek relatíve is [...] jóval nagyobb központi kiegészítést kell kapniuk, mint a fejlettebb megyéknek. A központi dotációnak bizonyos kiegyenlítő szerepet kell betöltenie a gyengébb és fejlettebb ellátottságú területek között” (Vági 1982: 65).

értékek (pl. korszerűség; nagy méretek valamint a munkásosztály „magánvaló” értéke); 2. általános társadalompolitikai és gazdaságpolitikai igazoló érvek (pl. az erőforrások krónikus szűkösségének; a koncentrált fejlesztés előnyeinek gondolata); 3. a gazdasági és társadalmi élet konkrét területeinek szakmai igazoló elvei (pl. a településfejlesztésben a körzetek és központjaik¹⁶⁵ viszonyáról szóló megfontolások; a város mint érték); és 4. a konkrét terület jogilag intézményesített elvei (pl. a településfejlesztésben a Tanácstörvény, az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió) (Vági 1982: 159-160). A fenti elvek tehát nem legitimálható egyenlőtlenségek fenntartását igazolják (Vági 1982: 160) – a legitimációs elvek rendszere azonban még nem alkot tervet, így a jelenség teljeskörű magyarázatához a szerző a területfejlesztés tervezési folyamait is feltárja (Vági 1982: 162) és bemutatja, miként és milyen eszközökkel versengenek egymással – sokszor informális-személyi csatornákat felhasználva – a tanácsok azért, hogy fejlesztési forrásokat szerezzenek meg (Vági 1982: 162-204).

4.2.2.2 A forrásfelhasználás egyenlőtlenségei a rendszerváltás után

Alapvető megállapítás az időszak területfejlesztési politikájával kapcsolatosan, hogy az ennek keretében megvalósított kiegyenlítést célzó programok megállítani nem, pusztán mérsékelni tudták a piaci folyamatok egyenlőtlenség-növelő hatását¹⁶⁶ (Fekete 2010a: 35)¹⁶⁷.

Mindazonáltal egy, a kedvezményezett települések körében végzett – statisztikai mutatók idősoros adatainak összevetésén alapuló – vizsgálat (Fekete 2008a) bemutatja a célzott területfejlesztési beavatkozások *mérhető eredményeit* az alapvető infrastrukturális ellátottság terén (pl. közüzemi csatornahálózat kiépítettsége). Mindamellet az elemzés során több ellentmondásos tényező együttes megjelenése mutatható ki (pl. hogy ahol a legkevésbé elterjedt az egyéni közlekedést lehetővé tevő személygépkocsi-állomány, ugyanott a legkevésbé biztosított a tömegközlekedés) (Fekete 2008a: 235).

¹⁶⁵ Például a körzetek központjainak kiemelt fejlesztése mint ideológia – azaz hogy a központ és a környék kisebb települései együtt veszik igénybe a központ városi szolgáltatásait, így a központi fekvésű, szerepű települések fejlesztésével a város és vidék összekapcsolódása megvalósítható – tekintetében kimutatható, hogy *a központi szerepkörű településeken elsősorban olyan beruházások történtek, amelyek természetüknél fogva csak a helyben lakók javát szolgálták* (Vági 1982: 144-145).

¹⁶⁶ Ennek fényében meggyőző azon uniós törekvés és gyakorlat, hogy a fejlesztéspolitika területi orientációja (lásd fentebb) értelmében már magát a piaci folyamatot befolyásoló tényezőket korrigálják területileg.

¹⁶⁷ Lásd még ehhez: OTK (2005: 35), továbbá Nemes Nagy-Kullman-Fekete-Szabó (2000).

A rendszerváltás utáni hazai területfejlesztésben a *közvetlenül területfejlesztési célú támogatások* (TFC) több mint fele (52%) Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyébe került, ami egybevágott azzal a központi szándékkal, hogy az aktuálisan leghátrányosabb helyzetű megyék továbbá leszakadását meggátolják. Az 1996-tól bevezetett normatív elosztás miatt azonban a koncentrálttság csökkent, ami azzal magyarázható, hogy a támogatások megítélését *decentralizálták*, s innentől kedvez a megyei területfejlesztési tanácsok dönthetnek saját hatáskörben a források odaítéléséről. Ennek következtében ugyanis hirtelen kibővült azon települések köre, akik részesedtek a támogatásokból annak ellenére, hogy nem voltak kedvezményezettek (Fekete 2001: 189-191)¹⁶⁸.

A területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI) esetében is a legnagyobb részesedést az előbbi két megye könyvelhette el, azonban a forráseloszlás az elaprózódottság képét mutatja, s összességében is jellemző, hogy a '90-es évek támogatásai terén a forráskoncentráció nem volt kellően hangsúlyozva (Fekete 2001: 191-192). Továbbá a forrásoknak a döntően az infrastruktúra fejlesztésére történő fordítása jelentősen hozzájárult ahhoz is, hogy a kedvezőtlen helyzetben lévő területek felzárkózásának, „felzárkóztatásának hatása kevésbé [volt] érzékelhető” (Fekete 2001: 193).

A területfejlesztési források – céltámogatások és címzett támogatások, területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (TEKI), valamint a céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE) – *térbeli eloszlását* az 1991. és 2002. közötti időszak vonatkozásában vizsgáló tanulmány (Bódi-Fekete 2007) megállapítja, hogy az *egy-egy kormányzati ciklusok tekintetében a fejlesztési források eloszlása területileg nem egyenletes*; átrendeződés figyelhető meg a támogatások lehívásában. Az első ciklusban *a fejlesztési forrásokat jellemzően inkább a városok szerezték meg*, 1995. és 1998. között a városok és községek között kiegyensúlyozottabb a források eloszlása, míg a harmadik ciklusban újfent inkább a városias területek bizonyultak eredményesebbnek. Az egyes támogatás-típusok területi eloszlásának bemutatását követően az összes területfejlesztési forrás vonatkozásában megállapítják, hogy „*a legerősebb forráslehívók az országban a szélsőségesen jó, illetve a szélsőségesen rossz társadalmi-gazdasági helyzetű kistérségek voltak.*” (Bódi-Fekete 2007: 132)

¹⁶⁸ Ez a tapasztalat megerősíti azt az általános összefüggést, hogy a térbeli kiegyenlítés annál sikeresebb, s a forráselosztás mintázata annál méltányosabb, minél magasabb szinten hozzák meg az újraelosztási döntéseket (Pálné 2003: 58).

Másutt – ugyancsak az 1991 és 2002 közötti időszak (hazai) terület- és településfejlesztési forrásainak elosztása kapcsán – az a (rendkívül érdekes) eredmény rajzolódik ki, hogy a *források térbeli eloszlása lényegében nincs összefüggésben a területek – kistérségek – 2005. évben mért fejlettségével*. Az eredmény mögött *lehetséges* magyarázat egyrészt, hogy a fejlődést mérő tényezők a forrásallokációtól függetlenül változnak, másrészt, hogy a fejlődést sokkal inkább a piaci tényezők határozták meg, mintsem a redisztributív forrásallokáció. Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy „*a vizsgált időszakban szétosztásra került település- és területfejlesztési források ténylegesen nem hatottak a térben zajló trendekre; sem településfejlődésre (infrastruktúra, intézményi ellátottság), sem helyi társadalmak társadalmi- gazdasági dinamikájára (népmozgalom, vállalkozás sűrűség)*” (Bódi 2008b: 260). Az eredmények alapján tehát a kistérségek fejlődése a fejlesztési céloktól függetlenül zajlott, és „*a leszakadó kistérségek helyzetét lényegében nem befolyásolták a különböző fejlesztési források*” (Bódi 2008b: 272). Az eredmények alapján további lényeges tapasztalat, hogy a decentralizált forráselosztás önmagában nem eredményes a hátrányok felszámolása terén, mivel a kistérségek fejlettsége és a fejlesztési támogatások nincsenek közvetlen összefüggésben (Bódi 2008b: 272).

1991. és 2002. között a *decentralizált források* – melyeket a megyei területfejlesztési tanácsok kezeltek – túlnyomó részét (94%, 72%) az ún. meghatározó átlaghoz tartozó kistérségek kapták, a centralizált – a támogatások túlnyomó részét (86%) kitevő – elosztású forrásokat pedig elsősorban Budapest és a fejlett területek (dinamikus szuburb kistérségek, nagyvárosok) szerezték meg (Bódi 2008b: 272).

A területfejlesztés programozásában egyre hangsúlyosabbá válik a helyi igények minél teljesebb körű figyelembevétele (OTK 2005: 16), így a *lakosság elégedettsége* döntő tényezővé válik a területfejlesztés sikerességének megítélése terén. Ennek feltárását végezték el az MTA kutatói, amikor a téma szempontjából hangsúlyosan érintett elmaradott településeken, térségekben élőket megkérdezték (Fekete 2010a). Az eredmények azonban – a lakossági vélemények szintjén is – rámutatnak, hogy a jogszabályi alapú elkülönítés mentén végzett összevetés nem mutatott jelentős különbséget már a helyzet megítélése terén sem: a leghátrányosabb helyzetű területeken élők nem érzik lényegesen elmaradottnak környezetüket a fejlődő településeken lakókhoz képest. A véleményeket sokkal inkább orientálja a népességszám: a lakosságszám növekedésével tartják egyre fejlettebbnek a kérdezettek lakhelyüket (Fekete 2010a: 37-38). Ugyanez jelenik meg a másik vizsgált kérdés; az elmúlt tíz év

változásainak megítélése terén: a fejlődő települések (mely települések kikerültek a kedvezményezett – azaz elmaradott - körből) lakói körében szintén jelentős arányban fordulnak elő olyanok, akik az elmúlt tíz éves távlatban településük visszaesését érzékelték, bár itt is jelentős a népességszám hatása, amennyiben az aprófalvak választadói kiemelten jelölték helyzetük romlását (Fekete 2010a: 39-40). Az időbeli változásokról kialakított vélemények alakulására jellemző továbbá, hogy nem elsősorban az aktuális, jelenlegi helyzetből indulnak ki a kérdezettek, hanem a múltbeli folyamatokat vetítik előre a jövőre (Fekete 2010a: 41). A felmérés adalékkal szolgál területfejlesztési politika egyes dilemmás kérdéseire is: egyrészt a társadalom tűrőképessége, a még elfogadható egyenlőtlenség mértéke kapcsán sem differenciál a jogszabályi szintű elmaradott helyzet, illetve az ebben az értelemben vett fejlődés vagy lecsúszás, sokkal inkább a megkérdezett iskolai végzettsége: a magasabb iskolai végzettségűek jelentősebb egyenlőtlenségeket látnak – és fordítva. Másrészt a területfejlesztés egy másik lényegi kérdése, a szolidaritás vs. hatékonyság/versenyképesség kettőssége, azaz hogy mely területek fejlődését segítsék: a legelmaradottabbakat avagy a fejlődésre képeseket. A lakosság nagyobb része a fejletlen területek támogatását tartja lényegesebbnek, mely véleményt az objektív nem, csak a szubjektív elmaradottsági helyzet befolyásol: akik elmaradottnak ítélik saját településüket, inkább preferálták a szolidaritást. Ugyanez a tendencia jellemző az 500 fő alatti települések lakói esetében (Fekete 2010a: 42-43). A kivonulási potenciál, a lábbal szavazási hajlandóság¹⁶⁹ sincs összefüggésben a jogszabályi elmaradott helyzettel vagy a településnagysággal, sokkal inkább a terület fejlettségének szubjektív érzete a döntő – utóbbi növekedésével ugyanis csökken a költözési kedv (Fekete 2010a: 44-45).

4.2.2.3 Európai Unió források

Az Európai Unió projektek vizsgálata a hazai kutatók szélesebb körét érdekli, természetesen nem kizárólag területi szempontú elemzések léteznek: a Soteria Alapítvány és az ELTE Társadalomtudományi Karának munkatársai által lebonyolított kutatás például (Bugarszki-Eszik-Soltész-Sziklai 2010) a fogyatékkal élő és a mentális problémával küzdő emberek társadalmi integrációját – kitagolás – elősegítő *Európai Unió társfinanszírozású programok elemzése* során egyrészt rámutat, hogy 2007-től a vonatkozó tervezési dokumentumban (Új Magyarország Fejlesztési Terv) már

¹⁶⁹ Azaz az elköltözés, mely a fejlettségbeli különbségek elleni egyéni „küzdelem” illetve az azoktól való szabadulás egyetlen racionális, egyéni szintű módjaként jelent meg korábban (Berey 1996: 43).

explicit módon megjelenik a bentlakásos intézmények kiváltása mint cél – mely mozzanat rendkívüli előrelépés a szerzők szerint (Bugarszki-Eszik-Soltész-Sziklai 2010: 14). Másrészt azonban a vonatkozó akcióterv részleteinek vizsgálatát követően megállapítják, hogy *„sajátos módon a kiváltás során újabb, a meglévőkénél valamivel kisebb, de még mindig nagy létszámú intézmények jöhetnek létre”* (Bugarszki-Eszik-Soltész-Sziklai 2010: 17). A vonatkozó konkrét pályázati lehetőségek elemzése is rámutat, hogy *a kitagolás célkitűzése, és ennek megvalósítása meglehetősen ellentmondásosan alakul, hiszen*

„miközben az érintett intézkedések célkitűzéseinek megfogalmazása egyértelmű, a tervek konkretizálódásának, különösen pedig a már operatív szintnek tekinthető pályázati kiírásoknak a szintjén azok tartalma jelentősen megváltozik, s valójában nagy létszámú intézmények rekonstrukciója illetve létrehozása válik lehetővé.” (Bugarszki-Eszik-Soltész-Sziklai 2010: 39)

A vizsgált fejlesztési eszköz tervezése-szabályozása és a konkrét megvalósítása között *céllellentétes* viszony mutatkozik, melynek oka, hogy nincs egyértelmű és határozott *politikai döntés* és szándék a nagy létszámú intézmények kitagolása tekintetében, hiányzik az érdemi *társadalmi egyeztetés* és a *precíz monitorozás* (Bugarszki-Eszik-Soltész-Sziklai 2010: 42).

A Strukturális Alapok menedzsmentjét ellátó különféle *intézményi szintek szerepének és hiányosságai* áttekintése¹⁷⁰ nyomán kiderült, hogy az uniós források programozási, tervezési és szervezeti struktúrái, újdonságai nem váltak a (1) *nemzeti-központi intézmények* szerves részévé. A fejlesztési források kapcsolódása a szektorális politikákhoz és szabályokhoz gyenge volt, így a lehetséges hatások csökkentek. A pályázati rendszer nem működött kielégítően, mert túl széleskörű témákat céloztak meg; a pályázók nem fejlődésükre, kitörésükre lehetőséget, reményt biztosító céljaik megvalósítása érdekében végeztek pályázati tevékenységet, sokkal inkább ezzel ellentétesen: a pályázat kiírásokhoz igazították fejlesztési gyakorlatukat. A pályázati kiírások megjelentetése és beadási határideje közötti idő nem volt elegendő ahhoz, hogy egy ennek nyomán felmerülő új projekt-ötletből pályázat legyen, a pályázóknak sokkal inkább kész tervekkel kellett rendelkezni a fiókban. A leghátrányosabb helyzetű pályázók nem tudták folyamatosan figyelemmel kísérni az aktuális pályázati lehetőségeket, amit részben – ahol erre volt erőforrás – egy közvetető réteg

¹⁷⁰ Lásd még ehhez: Perger (2009b).

(pályázatírók) látott el. A források többsége 2007-2010-ben csoportosult, így a pályázóknak folyamatosan projekteket kellett tervezniük, melyek finanszírozása – illetve az önerő előteremtése – gyakran hitelfelvétellel történt (Berky–Kullmann 2011: 6).

Az önkormányzatok és a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek mint a fejlesztéspolitika (2) *helyi intézményei* ugyancsak lényegesek, ahol a helyi önkormányzatoknak aktív szolgáltató szerepet kellene (tudni) felvállalni, azonban az ehhez vezető folyamatok, módszerek hiánya és a szervezeti kultúra nem megfelelő a projektgenerálás terén; a közösségi szervezetek pedig nagyobb szereppel bírnak a marginalizálódott célcsoportok elérése terén. Ehhez kapcsolódóan a kormányzati és költségvetési politika lokális szervezeteket érintő szabályozása gyakran a Strukturális Alapok által kitűzött célokkal ellentétes irányba mozdították el a folyamatokat: a szociális szolgáltatások 2006-2010. közötti racionalizálása éppen a szándékolt célokkal ellentétes eredményekre vezetett (pl. oktatás átszervezése rövid távon költség-hatékony volt, azonban a roma diákok szegregációjának növekedését hozta) (Berky–Kullmann 2011: 12).

Végül a (3) *helyi vezetők és társadalmi tényezők* tekintetében az előbbiek elkötelezettsége a fejlesztési projektek iránt elengedhetetlen (a leghátrányosabb települések vezető jellemzően a polgármesterek, akik egyben a legnagyobb helyi gazdasági szereplők, vállalkozók is), akiknek kapcsolathálózata nagyban befolyásolhatja a fejlesztési projektek sorsát. További társadalmi tényezők a korábban döntően önellátó, mára kevésbé aktív idősök, az ingázók rétege és az inaktívak, melyeknek a fejlesztési szándékok felé való mobilizálása és motiváltsága is lényeges (Berky–Kullmann 2011: 13-14).

Az uniós források – jelen munka szempontjából elsődlegesen és közvetlenül releváns – *területi felhasználása* tekintetében a megkülönböztetett 33 leghátrányosabb helyzetű kistérség a 2004-2009 közötti időszakban lehívott összegeknek csak 7,8%-át szerezte meg, ami egyrészt az önerő előteremtésének nehézségeivel, az alacsony vállalkozási és pályázási hajlandósággal illetve a helyi munkaerő képzetlenségével magyarázható. Tovább kedvezőtlen eredmény, hogy megfigyelhető egy *területi megosztottság*, amennyiben a lehívott források nagysága szerinti sorrend elején olyan térségek találhatók, melyek közel esnek a megyeközpontokhoz, a lista végén pedig olyanok, melyek az országhatár menti perifériákon vagy a fő közlekedési csatornáktól távol

vannak (Kollár–Káposzta–Nagy–Nagy–Vudiné 2011: 4). Az ide kerülő támogatások összetételére jellemző, hogy a támogatások döntő része nem beruházásokra és üzleti célú fejlesztésekre, hanem egyéb célú kiadások fordítottak (Kollár–Káposzta–Nagy–Nagy–Vudiné 2011: 4-5)¹⁷¹.

A gazdasági és területi fejlődés *intézményi aspektusait* ugyancsak a leghátrányosabb helyzetű kistérségek példáján vizsgáló kutatók Berky–Kullmann (2011) arra keresnek választ, hogy az intézményi környezet miként fejti ki hatását a fejlesztési folyamat sikerességére; a programok és projektek megvalósítására (Berky–Kullmann 2011: 2). A kiinduló állapot regisztrálásaként megfogalmazzák, hogy az országban a beruházások – s főleg a külföldi tőke beruházásai – eloszlása egyenlőtlen, ami némi kiegyenlítődéssel ellenére összességében jelentős és súlyosbodó régiók közötti illetve régiókon belüli egyenlőtlenségeket mutat (Berky–Kullmann 2011: 4). Ennek fényében különösen fontos, hogy az NFT I. fejlesztési forrásainak térbeli eloszlása szerint az elmaradott területek több támogatást kaptak, s átlag feletti egy főre eső támogatási összeg jellemző. Azonban ez a pozitív eredmény nagyrészt annak az intézményi-szervezési gyakorlatnak köszönhető, hogy az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program projektjei és a többi program közös szerkezetben került szétosztásra, s mivel a hátrányos helyzetű térségek – mezőgazdasági jellegük miatt – többszörösen magas támogatást kaphattak ezen forrásokból, ez megnövelte átlagos forráslehívási mutatóikat is. Az AVOP-projektek figyelmen kívül hagyásával ezért a fenti összefüggés; *a hátrányos helyzetű területek forráslehívási előnye jelentősen visszaesik* (Berky–Kullmann 2011: 4). További jelentős területi összefüggés, hogy a hátrányosabb helyzetű régiók hátrányos helyzetű kistérségeire az átlagost nem meghaladó támogatási szint jellemző, így *az uniós fejlesztési források nem járultak hozzá a régiókon belüli konvergenciához* (Berky–Kullmann 2011: 4).

A források eloszlása emellett meglehetősen véletlenszerű volt; nem mutatott szisztematikus összefüggést gazdasági vagy területi tényezőkkel, továbbá jellemzően a gazdasági és szociális fejlődést stimuláló programokból (GVOP és HEFOP) szerzett

¹⁷¹ A szerzők szerint a fentiek fényében a támogatások rövid távon nem tudják javítani a kistérségek helyzetét a felhalmozott hátrányok miatt – megoldást talán az jelenthetne, ha az érintett térségek a komparatív előnyeikre (mezőgazdaság- és élelmiszeripar, alternatív energia, táj- és természetvédelem, turizmus) épülő fejlesztési irányvonalat érvényesítenének (Kollár–Káposzta–Nagy–Nagy–Vudiné 2011: 6-7).

támogatások aránya átlag alatti a leginkább rászoruló területeken (Berky–Kullmann 2011: 4)¹⁷².

Egy, az NFT I. félidejében végzett kutatás keretében (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006) komplex módszertannal tárták fel a fejlesztési források elosztását meghatározó tényezőket, illetve azt, hogy a tervezési dokumentumban lefektetett működési mechanizmusok miként teljesítettek a gyakorlatban. Kérdésfelvetések arra irányultak, hogy milyen volt a forráslehívás és -felhasználási sikeressége (*abszorpciók szempont*), mennyire volt *beágyazott* a fejlesztési gyakorlat, és hogy illeszkedett-e meglévő igényekhez az NFT I. kínálta támogatási célkitűzések (*relevancia szempontja*). A válaszokat országos és települési-kistérségi statisztikai adatokon végzett leíró és oksági elemzésekkel, valamint hét kistérségben végzett – részben kvalitatív módszerekre épülő – esettanulmányokkal tárták fel (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 75-76).

Az eredmények – egyebek mellett – rámutattak arra, hogy a fejlettebb települések magasabb pályázati aktivitással jellemezhetők, és az összes megítélt támogatás pozitív kapcsolatban van a gazdasági és települési fejlettséggel, azaz a fejlettebb települések több forrásra tettek szert (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 78-79), mivel a kedvezőbb helyzetben lévő településeken több a sikeres pályázatra képes, így több forrást elnyerni tudó szervezet. Továbbá mivel minden településkategóriában a fejlettebb települések a sikeres pályázók, így ebben a tekintetben a pályázati rendszer erősíti az eleve meglévő egyenlőtlenségeket (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 79-80). A pályázati rendszer tehát – ahogy a szerzők fogalmaznak – „*valószínűleg felépítéséből következően*” az elmaradtak helyett a fejlettebb területek felé áramoltatja a forrásokat (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 81). A fejlesztési gyakorlat sikeressége szempontjából lényeges a *helyi fejlesztési infrastruktúra* milyensége: a projekt(ölet)ek megléte, a pályázatok elkészítésének és összeállításnak képessége (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 81-82). A *politikai tényezők* ugyancsak hatással vannak a fejlesztési források eloszlására: a 2002-es kormánypárti szavazatok magasabb aránya magasabb összes és egy főre eső támogatást jelent, amit a szerzők a politikai lobbizás eredményeként értelmeznek (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 82).

Kistérségi szinten legmarkánsabban a *kistérségközpont típusa* differenciál: minél nagyobb, több befolyással bíró város látja el ezt a funkciót, annál több forrást realizál a kistérség, de az is megmutatkozott, hogy a minél több pályázattal rendelkeztek a

¹⁷² Lásd még: Kullmann (2009: 48-53.)

kistérségek, annál több fejlesztési forrást szereztek meg az intézményesültebb és kiépültebb fejlesztési rendszer következtében. A politikai lobbizás – másodlagos mechanizmusként – azon kistérségekbe áramoltatta a támogatásokat, melyekben a kormánypárti szavazatok aránya magasabb volt (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 82-83).

Az 500 millió forintnál magasabb támogatási összegű ún. „megaprojektek” döntően a nagyobb települések önkormányzataihoz illetve állami szervezetekhez kerültek, s előbbiek esetében jelentős volt a politikai lobbizás hatása, amennyiben átlagon felüli támogatás került a magasabb kormánypárti szavazati aránnyal jellemezhető településekbe és térségekbe (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 84).

Az – általunk vizsgált *intézményi szabályozás* kapcsán – eredmények arra utalnak, hogy (1) – bár az AVOP keretében pályáztak többet és sikeresebben a kevésbé fejlett kistérségekből – a vidékfejlesztési kistérségekbe az AVOP-forrásoknak csak átlagos szintje jutott, (2) az ipari szerkezetváltás kistérségei relatíve kevesebb forrást szereztek (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 83).

Az NFT I. keretében tehát – jóllehet a cél a felzárkóztatás volt (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 79) – az eleve fejlettebb térségek, települések, illetve a kiépültebb fejlesztési infrastruktúrával, rendszerrel bíró kistérségek kerültek kedvezőbb helyzetbe (Csengődi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 84). Az ezért felelős tényezők között az alábbi mechanizmusokat azonosították a kutatók: (1) *közsféra-mechanizmus*: a források jellemzően a verseny- és civil szférával szemben az önkormányzati-állami szférához kerültek; (2) *centralizáció-mechanizmus*: a nagyobb befolyással bíró szereplők (nagyobb népességű, megyei jogállású városok) körében összpontosultak a források¹⁷³; (3) *nagy szervezet-mechanizmus*: a versenyszférában is a kkv-kal szemben a nagyobbak voltak eredményesebbek; (4) *fejlesztés-mechanizmus*: a fejlettebb kistérségek és települések sikeresebben szereztek meg fejlesztési forrásokat; az elmaradottakhoz nem került átlag feletti forrás¹⁷⁴; (5) *intézményesültség-mechanizmus*: a kiépült fejlesztési rendszer és -hagyományok jelenléte a kistérségben vagy településeken növeli a forráslehívást; (6) *pártpolitikai mechanizmus*: a kormánypárti

¹⁷³ Lényegében a korábbi tendenciák továbbéléseként, amennyiben a területi különbségek újratermelődésében szerepet játszó tényezők között kiemelt volt – egyebek mellett – a *központok szerepe* a hatalom koncentrációja miatt, ami a fejlesztési források elosztásában is látható volt (Berey 1996: 44).

¹⁷⁴ Vagyis a fejlesztések ebben az esetben is a már eleve meglévő infrastrukturális feltételek esetén voltak jelentősebbek (Berey 1996: 44).

többségű térségek jobban helytálltak a fejlesztési versenyben, mint az ellenzékiek¹⁷⁵ (Csengödi–Csite–Felföldi–Juhász 2006: 89).

2009. áprilisi adatokon végzett elemzésükben Csite és Jákobi (2009) a *leghátrányosabb helyzetű kistérségek* (LHH térségek) NFT-beli és ÚMFT-beli forrásszerzési jellemzőit elemzi és veti össze. Általánosságban bemutatják, hogy az ÚMFT támogatásaiból leginkább a kis- és középvállalkozások profitáltak, a lehívott források nagyobb része koncentrálódik a Közép-Magyarországi Régióban, s hogy az ÚMFT a területi egyenlőtlenségek növekedésének irányába hatott, az NFT pedig jellemzően érintetlenül hagyta azokat: előbbi ugyanis több forrást allokalált a fejlettebb kistérségekbe a nagy (milliárdos) költségvetésű projektek miatt (Csite–Jákobi 2009: 2-3). Speciálisan az LHH kistérségek pályázati aktivitása nőtt 2007. után, azonban az összes országos szinten igényelt és kiosztott forrásból való részesedésük egyaránt *csökkent* (Csite–Jákobi 2009: 8). Ez annak a forráskompozíciós tényezőnek tudható be, hogy az NFT esetében a LHH kistérségekben dominánsan AVOP és ROP projektek valósultak meg (Csite–Jákobi 2009: 10-16), az ÚMFT esetében pedig az ÁROP, TIOP és regionális ROP-ok a legjellemzőbbek, azonban az utóbbiak esetében megítélt forrásokból sokkal kevésbé részesültek a lakosságárányos eloszlás alapján várthoz képest. A forráselosztás gyakorlatára az operatív programok és az azokból kivitelezett fejlesztések összetétele alapján az jellemző, hogy az NFT esetében az LHH térségek jellemzően olyan kiírásokból részesültek, melyekre minden más kistérség pályázhatott, addig az ÚMFT esetében már célzottan az LHH kistérségek számára működtetett konstrukciók – ami a tervezési időszak újítása¹⁷⁶ – voltak ebben a szerepben (Csite–Jákobi 2009: 17-21). Az

¹⁷⁵ A fejlesztési források allokalásának átláthatósága kapcsán már a kelet-közép-európai országok *tagjelöltségének idején* problémákra mutattak rá kutatások a *politikai erőforrások* miatt, amennyiben nem volt egyértelmű döntési kritérium azon esetekre, amikor a rendelkezésre álló forrást meghaladó projektjavaslat érkezett be egy-egy pályázati kiírásra; a pályázatok szakmai alapon történő rangsorolása nehézségekbe ütközött, így a politikai preferenciák és pártfoglaltság határozták meg, vagy legalábbis befolyásolták a pályázati döntéseket (Davey 2003b: 164-165). A transzparencia hiányának további tényezője a közbeszerzési gyakorlat, mely a korrupció melegágyának bizonyult: főleg Magyarországon gyakori volt az újbóli „megtendereztetés”, illetve a politikailag előnyben részesített pályázók jogtalan előnyt szerezhettek oly módon, hogy betekintést nyertek versenytársaik ajánlattételének részleteibe, s így saját ajánlatukat a kedvezőbbként tudták elkészíteni (Jókay–Kristóf–Szepesi 2003: 62; Davey 2003b: 164). A Magyarországon működő pályázati rendszerek keretében megvalósuló forráselosztást a hatékony és/vagy méltányos elvétől eltérítő szubjektívizmusok és lobbizás szerepéhez lásd még Pálné (2003: 58).

¹⁷⁶ Lásd ehhez még: Berky–Kullmann (2011: 6), ill. az alábbi konkrét példát: „*Felhívjuk a pályázók figyelmét, hogy jelen kiírás keretében kizárólag olyan pályázat nyújtható be, amely szerepel a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI.17.) Korm. rendeletben nevesített, komplex programmal segített leghátrányosabb helyzetű kistérségnek a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet 2. §-a (1) bekezdésének u) pontja szerinti kistérségi programjában, és az abban rögzített összeget nem meghaladó támogatási igénnyel került benyújtásra.*” (Pályázati felhívás az Észak-Alföldi

LHH térségeket az NFT jellemzően az agrár- és vidékfejlesztés terén juttatta forrásokhoz, míg az ÚMFT esetében a fő fejlesztőkké az önkormányzatok váltak, s korántsem tekinthetők homogénnek az LHH térségek, mivel a csoporton *belül* lényeges különbségek vannak *köztük* a forrásszerzés sikeressége terén (Csite–Jákobi 2009: 21-25). Az LHH térségek forrásle hívási mutatóinak és mintázatainak összevetése alapján az NFT és ÚMFT között feltárt különbségek (kialakult hátrányok) arra vezethetők vissza, hogy az ÚMFT-ből kikerültek azok a támogatási lehetőségek (AVOP), melyek felhasználása az NFT esetében relatíve a legsikeresebbnek bizonyult az LHH-k esetében, ezért a szerzők szerint a vidékfejlesztés (ÚMVP) és területfejlesztés (ÚMFT) – legalábbis – erőteljesebb együttes koordinációja szükséges (Csite–Jákobi 2009: 25-26).

Regionális (NUTS 2) szintű elemzéseik során az uniós Strukturális és Kohéziós források eloszlását, tovább azoknak a főbb makrogazdasági mutatókra gyakorolt hatását vizsgáló kutatók (Nagy–Káposzta–Nagy–Kollár 2011) megállapítják, hogy Magyarországon egyrészt aránytalan a források területi mintázata, mivel (az áttekintett 2004-2008 közötti időszakban) a támogatások fele a Közép-Magyarországi Régióba áramlott. Ez az erőteljes koncentrálódás rányomta bélyegét a területi különbségek alakulására is: a régiók adatai között – duál-mutatóval – mért szakadék 2004 és 2008 között tovább nőtt (a duál-mutató értéke a 2004-es 2,45-ös értékről 2008-ra 2,69-re nőtt). Ennek egyik okaként a beruházások ugyancsak erőteljes koncentrálódását azonosítják: 2004-2008 között az összes beruházás fele, a külföldi tőke közel két harmada (63%) a Közép-Magyarországi Régióban található (Nagy–Káposzta–Nagy–Kollár 2011: 4). A jobb gazdasági pozíció, illetve annak növekedése a vállalkozások erősödését is hozza, jelentősen növeli a további forrásabszorpciós képességet, s így az egyenlőtlenségek fokozódását (Nagy–Káposzta–Nagy–Kollár 2011: 5).

Magyarország minden régiója – a Közép-Magyarországi régió kivételével – konvergencia régióként minősül az uniós regionális politika szempontjából, így az NFT I. és az ÚMFT (NFT II). regionális operatív programjai (ROP) esetében kiemelten érdekes, hogy azok mennyire járulnak hozzá a regionális sajátosságok fejlesztéséhez, a felzárkóztatáshoz (vagy éppen a versenyképesség növeléséhez), s hogy a kistérségek

Operatív Program keretében Községi közlekedés infrastrukturális fejlesztése a komplex programmal kezelendő LHH kistérségekben a Dél-Alföldi Operatív Program keretében Községi közlekedés fejlesztése a komplex programmal kezelendő LHH kistérségekben támogatására Kódszám: ÉAOP-2009-3.1.4/B DAOP-2009-3.2.1/B)

fejlesztési prioritásainak, komplexitásának milyen a mintázata¹⁷⁷ (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 3).

A ROP-ok az UMFT-ben külön OP-kat indítottak régióként, s a konvergencia források keretében elkülönített összegekkel kalkulálhattak (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 10). Ennek ellenére a kutatók a regionálisan kidolgozott stratégiai dokumentumok prioritásainak és intézkedéseinek (a tervek) együttes elemzése során rámutatnak arra, hogy – az önálló tervezés lehetősége ellenére – nincsenek lényegi, karakterisztikus különbségek az egyes régiók fejlesztési célkitűzéseikben: a legmagasabb támogatások a turizmus és városfejlesztési tevékenységek fejlesztésére irányultak (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 10). A programtervezés során a keretösszegek elosztása a népesség és a fejlettségi szint szerint történt, ennek megfelelően az ország fejletlenebb déli és keleti régiói magasabb egy főre eső támogatással számolhattak, vagyis az adatok alapján az UMFT ROP-projektjei jelentősebb területi kiegyenlítő hatásokat valószínűsítenek (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 14-16). A kistérségek szintjén már nagyobbak a különbségek, azonban azok fejlettségi szintje és a források elosztása között nincs összefüggés (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 16-17).

A tervezetekhez képest a valós forráslehívás jelentősebb különbségeket mutattak, ami a támogatások időbeli ütemezésével, és a forrásabszorpció regionális egyenlőtlenségeivel magyarázható, továbbá a két tervezési időszak között a kistérségek esetében jellemző fejlesztési „mixek” (különböző célkitűzésekre szánt források egymáshoz viszonyított aránya) a régiók szintjén jelentős különbségeket mutatnak: az UMFT keretében a kistérségi fejlesztési csomagok egyre komplexebbé váltak: (egy) adott fejlesztési célkitűzések dominanciája a kistérségek 90%-ára volt jellemző az NFT I. esetében, és csak 55%-ára az UMFT-esetében (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 17-20). Ezek a különbségek a fejlettség szerint is strukturálódnak: az elmaradottabb kistérségek jellemzően a humán erőforrások fejlesztésébe ruháztak be, míg a kedvezőbb helyzetben lévők gazdasági és turisztikai céllal tették ezt. Továbbá utóbbiakra volt jellemző inkább a kreatív ötletek megléte és az önerő megléte is (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 22).

Az (1) NFT egy egységes ROP és az UMFT hat regionális ROP-ok területi és szektorális programozása nem különbözik egymástól, azaz nem sikerült megvalósítani a régiók igényein és lehetőségein alapuló fejlesztés. A (2) kevésbé fejlett területek előnyben részesítése a tervezés főbb regionális mutatóiban megjelent, de régiókon belül

¹⁷⁷ A témához kapcsolódóan az NFT I. és az UMFT keretében az önkormányzatok pályázati sikerességét régiók szerinti bontásban írja le 2009-ig bezárólag Hutkai (2009).

a kistérségek fejlettségi szintje nem bizonyult differenciáló tényezőnek (Molnár–Pénzes–Radics 2011: 22).

A régiók szerepe kapcsán Pálné (2009) kutatásaiban arra mutat rá, hogy a magyar kormányzati rendszer helyi-területi szintje nem képes megfelelni a fejlesztő állam funkcióiból fakadó kihívásoknak (Pálné 2009: 38). A magyarországi régiók ugyanis nem mutatnak belső kohéziót (Pálné 2009: 49), s a strukturális alapok nem járulnak hozzá sem a területi különbségek csökkenéséhez, sem pedig az ország hatalmi decentralizációjához (Pálné 2009: 49). Ennek egyik oka, hogy az ügynökség típusú szervezetek szerepe jelentős a közösségi források feletti rendelkezés és a döntési hatalom terén (Pálné 2009: 50), s a kistérség és a régió lényegében alkotmányos megerősítés nélkül vált a megye konkurenciájává az önkormányzati közszolgáltatások, az államigazgatás és a fejlesztéspolitika területén (Pálné 2009: 51). A központosított fejlesztéspolitika (NFÜ) egyrészt csökkentette a régiók szerepét (Pálné 2009: 52), ugyanakkor működnek informális klientista hálózatok a helyi és regionális gazdaság- és területfejlesztésben, ezek azonban nem a tagok közötti kölcsönös – partnerségi alapú – együttműködésre épülnek és nem feltétlenül a közös érdekek érvényesítését; tudatos, hosszú távú stratégia követését célozzák¹⁷⁸ (Pálné 2009: 53). Ez abban is tetten érhető, hogy a regionális fejlesztési tanácsok alkotta (kormányzati, ágazati-szektorális, lokális) érdekcsoportok koalíciós mechanizmusai nem mutatnak szabályszerűségeket (Pálné 2009: 38-54).

Magyarországon tehát a régiók eleve nehezen definiálható közös érdekeiből (befolyásos polgármesterek, megyei közgyűlés-elnökök, pártpolitikusok, országgyűlési képviselők) alakulnak ki fejlesztési koalíciók, a régión belül működő kapcsolatok kisebb szintekben (megyék) intenzívebbek, így a régió nem egy összetartozó földrajzi egység. Mindezek fényében a magyar regionalizáció top-down jellegű, melyet az a közös érdek tart össze, hogy a központ által allokált közösségi források csak így szerezhetők meg. Mivel a régióknak nincsenek saját erőforrásai, amiket régiós célokra tudna fordítani, nem jellemző a közös identitás és az együttműködés hivatalos intézményrendszere csak alkalmi szövetségeket termel ki, nem a kölcsönösségen alapuló fejlesztési koalíció ez (Pálné 2009: 55).

¹⁷⁸ Úgy, ahogyan az az ideáltipikus fejlesztési koalíciók esetében jellemző (Pálné 2009: 53).

Az európai uniós pályázatokkal kapcsolatos települési *vélemények* interjúk felmérése alapján kirajzolódnak a projektek – nem csak területi szinten – megjelenő problémái¹⁷⁹. Egyes vélemények szerint a projekt-kiírások céljai nincsenek megfelelő mértékben egyeztetve, összehangolva a helyi szükségletekkel, melyből – részben legalábbis – következik egy olyan forrásszerzési magatartás, melynek keretében a pályázók igényeikben igazodnak az aktuálisan elérhető pályázati felhívásokhoz. Mindamelllett a lényegi probléma a fejlesztési projektek *utófinanszírozásában* jelenik meg, melyhez még hozzáadódik, hogy a kifizetések terén is gyakori a késedelem, az ügymenet elhúzódása. További kiemelt kérdés az önerő biztosítása, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy a települések csak a projektek támogatási összegére kaphatnak banki hitelt, az önerőre nem. Így utóbbit más projektből vagy a település működési költségeiből kényszerülnek fedezni. Mindezek eredményeképpen állhat elő – elsősorban természetesen a forráshiányos önkormányzatok esetében –, az a paradox helyzet, melyben a projektek jelentős terhet jelentenek a pályázók számára (Fekete 2010b: 36-37). A projektek politikai beágyazottsága kapcsán a helyi és országos szintű politika együttes, összekapcsolódó szerepére világítanak rá azon válaszadói vélemények, melyek szerint a fejlesztési források megszerzésének lehetősége a hazai források kiüresedését követően a települési szintről – legalább – a kistérségi szintre emelkedett fel. Ennek fényében projekt-tervek sikertelenségét többen is a települési önkormányzat és a központi kormányzat pártpolitikai különbözőségére vezetik vissza. Mindemelllett a települések közötti kistérségi szintű, kistérségen belüli együttműködést is befolyásolhatja a párthovatartozás (oly módon például, hogy a székhely település az azonos pártállású településeket előnyben részesíti), de akadt példa arra is, hogy a tanácsrendszerből megmaradt sérelmek; például az egykori székhely község és társtelepülés közti ellentét jelent máig fennmaradó feszültségforrást (Fekete 2010b: 31-32).

Az összegyűjtött véleményekből kirajzolódik – illetve alátámasztást nyer – továbbá, hogy a fejlesztési forrásokban az önkormányzatok elsősorban gazdasági lehetőségeket látnak, azonban az ezekért folyó versenyben illetően szándékaikat a települési érdekekbe burkolva igyekeznek megjeleníteni (Fekete 2010b: 32).

A források célzottsága, koncentráltsága – intézményi szabályozása – tekintetében pedig szemléletes az alábbi idézet: „*a központi szabályozás az aprófalvas térségekre*

¹⁷⁹ Megyesi (2007) hasonló szemléltetmódban a vidékfejlesztési politika egyik fő támogatási forrása, az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program dokumentumelemzése révén feltárt (hivatalos) vidékképnek és a lakosság vidékképének összevetésével azok eltérésére mutat rá (Megyesi 2007: 88).

egyáltalán nem figyel oda” (Fekete 2010: 36), amennyiben a támogatások (1) nem eléggé koncentráltak, (2) nincs beleépítve a pályázati kiírásba a hosszú távú fenntarthatóság (Fekete 2010b: 36-37).

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megbízásából – részben külső kutatók által¹⁸⁰ – készített vizsgálatokból (NFÜ KF (2008), NFÜ KGEF (2008), Jablonszky (2011)) ugyancsak a forráseloszlás „*területileg diszharmonikus*” (Csite és Jákobi 2009) képe bontakozik ki.

A pályázatok székhely szerinti eloszlásának elemzése alapján az eredmények arra utalnak ugyanis, hogy az I. NFT-források egy főre eső aránya a gazdaságilag fejlettebb kistérségekben magasabb, *azonban* a projektmegvalósítás helyszíne alapján elvégzett számítások a két tényező közötti kapcsolat hiányát mutatják. Ennek magyarázataként szolgálhat egy olyan fejlesztési gyakorlat, melynek keretében a fejlettebb kistérségekben székhellyel rendelkező támogatott szervezetek (pl. állami intézmények, állami tulajdonban levő nagyvállalatok) jelentős arányban hajtottak végre a fejletlenebb kistérségekben megvalósuló projekteket. Operatív programok szerint különböztetve a GVOP és a HEFOP markánsan a kedvezőbb helyzetben lévő kistérségekbe juttatott több forrást, a KIOP-ra ugyanez jellemző az eredmények székhely szerinti elemzésekor, azonban megvalósulási helyszín szerint vizsgálva nem mutatkozik összefüggés. A ROP is csak a megvalósítási helyszín szerint jutott több forrást a fejletlenebb kistérségekbe, s kizárólag az AVOP bizonyult olyan beavatkozási programnak, mely minden tekintetben jellemzően a hátrányos helyzetű kistérségeket hozta jobb helyzetbe az egy főre eső támogatások terén. Az I. NFT 16 prioritása közül pedig ugyancsak meglehetősen kevés (2 AVOP és 1 ROP) bizonyult olyannak, melyek a mindkét szempontból egyértelműen a kedvezőtlenebb helyzetű kistérségekbe allokált több forrást (NFÜ KF 2008: 1-2). Az eredmények arra utalnak tehát, hogy az I. NFT elsődlegesen a támogatások regionális szintű keretösszegei révén fejtett ki hatást a területi konvergenciára, amennyiben a lehívott fajlagos támogatások nagysága a kistérségek regionális hovatartozásától függ. A pályázók, kistérségek székhelye szempontjából kiemelt jelentőségű volt a *település- illetve városhierarchiában elfoglalt pozíció*, mivel a megyeszékhely városokban és Budapesten székhellyel rendelkező

¹⁸⁰ Az NFÜ KF (2008) és NFÜ KGEF (2008) elemzéseket Csite András (HBF Hungarikum) és Német Nándor (MTA-KTI) végezték 2008. áprilisában, mi azonban mint NFÜ-s dokumentumokra (NFÜ KF (2008), NFÜ KGEF (2008)) hivatkozunk az anyagokra, mivel azokat a kutatók a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Stratégiai és Értékelési Főosztályának megbízásából készítették (lásd: http://www.nfu.hu/teruleti_elemzesek_nft).

kedvezményezettnek nagy forrásle hívási előnyre tettek szert a központi funkciókkal kevésbé rendelkező településekkel, kistérségközpontokkal szemben. A rendeleti szinten megállapított hátrányos helyzet – illetve kedvezményezettség – tulajdonképpen *nem volt hatással* a forrásabszorpció folyamatára, sokkal inkább volt ebben szerepe a speciálisan sajátos vállalkozói csoportok kistérségi meglétének a célzottan ezek számára rendelkezésre álló támogatások (pl. GVOP: nagyobb vállalkozás-sűrűség, AVOP: erősebb mezőgazdasági érintettség, ROP: turisztikai vállalkozások) miatt. Végezetül fény derült arra is, hogy az AVOP-nak a fentiekben jelzett kiegyenlítő jellegű forráselosztási mintázata annak a – lényegében kompozíciós – tényezőnek tudható be, hogy a fejletlen kistérségekben a mezőgazdasági jelleg – mely az AVOP-források le hívását pozitívan meghatározza – dominánsabb (NFÜ KF 2008: 8).

A NFT I-ben célzottan a kistérségi *gazdasági fejlettség* és a forrásle hívási sikeresség összefüggését – az egy főre eső források nagysága alapján – vizsgáló elemzések ugyancsak rámutatnak a *székhely és a megvalósulási helyszín szerinti különbségekre*. Míg ugyanis az utóbbi tekintetében a kistérségek gazdasági fejlettsége és forrásle hívása között *nincs kapcsolat*, a kedvezményezett pályázók székhelye szerint *pozitív összefüggés* mutatkozik, azaz az I. NFT inkább támogatta a fejlett kistérségekben bejegyzett szereplőket, s a gazdaságilag fejletlen térségek az előbbieket pályázati tevékenysége keretében jutnak (juttatnak) fejlesztési forráshoz (forrást). Ebben a tekintetben tehát a kohéziós fejlesztési folyamat oly módon valósult meg, hogy a fejlettebb térségekben (is) tovább gyarapította szervezeti központokat és tőketulajdonosokat. A pályázati sikeresség – az igényelt és megkapott források aránya – független a kistérségek gazdasági fejlettségétől, azonban a projektek keretében nyert összegeknek a kistérségi gazdasági erejéhez való hozzájárulása, beavatkozások volumene a kistérségek GDP-jében annál jelentősebb, minél fejletlenebb egy kistérség (NFÜ KGEF 2008: 5).

Az új, 2007-2013-as tervezési időszakban, azaz Magyarországon az *UMFT* keretében 2011. júliusig tartó adatok elemzése szintén azt az eredményt mutatja, hogy a *gazdasági-társadalmi fejlettség* és a pályázati intenzitás illetve *forrásle hívás között nincs kapcsolat* régiók (NUTS 2) szerinti összevetésben (Jablonszky 2011: 10). Ugyanezen területi lépték alapján vizsgálva a *ROP-ok* mintázatait kiderül, hogy a Közép-Magyarországi Régió van a legkedvezőbb helyzetben: az igényelt összeg és a szerződött összegen belüli aránya ezen legfejlettebb régióban a legmagasabb, ami mellett a többi konvergencia régió három csoportba rendeződik (Jablonszky 2011: 10-

11). A fejlesztésekben vállalt indikátorok vizsgálata kapcsán megfogalmazható, hogy a 'teremtett új munkahelyek száma' indikátor nem mutat összefüggést a régiókban jellemző munkanélküliséggel, sem a források nagyságával; az 'indukált beruházások' indikátor pedig azt – az NFT esetében is megjelenő – összefüggést mutatja, hogy jellemzően a legkevesbé fejlett régiókban a legmagasabb a fejlesztések által indukált beruházás mértéke (Jablonszky 2011: 15-17). A *kistérségi* szinten elvégzett számítások a forráslehívás jelentős különbségeire mutatnak rá, ami egyrészt a kistérségek társadalmi-gazdasági összetételükkel és az őket alkotó települések funkcionális különbségeiből fakadó eltérő abszorpciós képességgel magyarázható, másrészt azzal, hogy a kistérségek nem azonos mértékben érintettek a jelentős forrásfelhasználással járó társadalmi infrastruktúra- és környezeti fejlesztést célzó pályázatokban. A kistérségek földrajzi elhelyezkedése, népességszáma és fejlettsége *nem* mutat összefüggést a támogatások sikeres lehívásával (Jablonszky 2011: 19). A forráslehívás kistérségi szintű mintázottságában – egyebek mellett – lényeges tényező a *székhely jellege*: azon kistérségekben ugyanis, melyek központja megyeszékhely város, a forráskoncentráció az országos átlagnál magasabb (Jablonszky 2011: 20). A társadalmi-gazdasági fejlettség statisztikai mutatószámai és a forráslehívás között általánosságban nincs érdemi együttjárás, azonban a rendeletileg elkülönített hátrányos helyzetű kategóriák szerint lényeges különbségek vannak: a 33 leghátrányosabb helyzetű, komplex programmal fejlesztendő kistérség a fajlagos forrásfelhasználás terén a legmagasabb értéket mutatta, ami azonban nem kizárólag és nem közvetlenül csak a kiemelt konstrukciónak köszönhető (mivel az ebből származó támogatások aránya alacsony), hanem más támogatási források is gyarapították ezeket a kistérségeket. Ebben azonban szerepe lehet az LHH-konstrukciónak, mivel az növelhette a pályázati aktivitást – utóbbi ugyanis ugyancsak legmagasabb ezen kistérségekben. A nem hátrányos helyzetű kistérségekben a magas fajlagos támogatási összeget jellemzően a megyeszékhely központú kistérségek érték el. A legalacsonyabb forrásszerzési mutatók azon leghátrányosabb helyzetű kistérségek esetében mutathatók ki, melyek esetében nem működik komplex program. Utóbbi összefüggés az integrált beavatkozás ezen formája hatékonyságára utal (Jablonszky 2011: 21-23). A *kistérségközpontok* forráskoncentrációja, forráselszívó hatása erőteljesebb pozitív összefüggést mutat a népességszámmal, mint a kistérség fejlettségével: a nagyobb népességű kistérségközpontok inkább elszívják a kistérségbe áramló fejlesztési forrásokat, ami azonban elsődlegesen a *központi funkciókból adódó* magasabb fejlesztési kapacitással magyarázható (Jablonszky 2011: 25-26).

A *civil szervezetek* valós szerepvállalása a *területfejlesztésben* az EU-s csatlakozást közvetlenül megelőzően¹⁸¹ meglehetősen alacsony volt: 2003-as adatok alapján a bejegyzett civil szervezetek döntő többsége a saját kistérségében jogosult lett volna bekapcsolódni a civil fórumok működésébe s így a területfejlesztési tanácsok munkájába, azonban az ezen fórumokban valóban regisztrált szervezetek aránya elenyésző, s nem mutat szisztematikus területi mintázottságot (Kovách 2005a: 17).

A *térségfejlesztési társulásokba bejelentkezett* civil szervezetek kérdőíves felmérése (N=343) során szerzett (2004-es) adatokból (Kovách–Kristóf 2005) azonban – egyebek mellett – az derül ki, hogy a hátrányos helyzetű kistérségekben az emberi erőforrások gyengesége, az információszerzés nehézségei miatt alacsonyabb a területfejlesztésben ilyen formában résztvevő (regisztrált) civil szervezetek aránya, illetve a kedvezőtlen gazdasági-társadalmi állapot miatt eleve kevésbé elterjedtek a civil szerveződések ezeken a területeken (Kovách–Kristóf 2005: 36-37). A bevételeik ugyanakkor nem függnek a működési területüket jelentő adott kistérség fejlettségi szintjétől (Kovách–Kristóf 2005: 40). Pályázati tevékenységük jellemzően állami-központi források elnyerését célozta, azonban már *megjelennek EU-s források is (!)*, átlagosan a pályázatok negyede sikeres – ami az állami alapok esetében magasabb –, viszont a projektekben való részvétel relatíve magas (Kovách–Kristóf 2005: 42-43). A vizsgált szervezetek többsége kapcsolatokat tart fenn a kijelölt önkormányzati munkatárssal és ötéves élve véleményezési jogával bekapcsolódik a döntéshozatalba (Kovách–Kristóf 2005: 45-46). Kétharmaduk rendszeres résztvevője a civil egyeztető fórumoknak, ami a szerzők becslése alapján *400-500 olyan civil szervezet létét valószínűsíti, melyek aktívan részt vesznek a területfejlesztésben, s így jó alapot adnak annak további decentralizálásához*, bár a területfejlesztési tanácsokkal való együttműködés milyenségét kedvezőtlennek tartják (Kovách–Kristóf 2005: 47), s motiváltságuk alapvetően kistérségük fejlettségi szintjével függ össze (Kovách–Kristóf 2005: 50-51). A fő gátló tényezőt a területfejlesztés sikeressége terén a forráshiányban látják, s lényegében nincs különbség a területfejlesztési tanácsokba regisztrált és nem regisztrált szervezetek véleményében a fejlesztési problémák és saját működésük

¹⁸¹ Időbeli vonatkoztatási kerete szempontjából az alább bemutatásra kerülő kutatási eredmények még az uniós csatlakozás előtti időszak eredményeihez tartoznának tematikusan, mégis ebben, az uniós forrásfelhasználás mintáit áttekintő részben térünk ki rájuk, mivel kérdésfeltevéseik és következtetéseik tekintetében az eredmények *elsődlegesen* az EU-s fejlesztéspolitikához kapcsolódnak, s mi is ebben a tekintetben hivatkozunk rájuk empirikus kutatási kérdéseink között.

körülményeit illetően, azaz az inaktivitás más okra vezethető vissza (Kovách–Kristóf 2005: 54-54).

A területfejlesztési tanácsokban *nem regisztrált* civil szervezetek felmérésének (N=379) adatai (Kristóf 2005) több hasonló eredménnyel szolgáltak, ami kiemelendő, hogy ebben az esetben a bevételeinek nagy részét jelentő forrásokra tesz szert azon kevés szervezet, mely költségvetési intézménytől vagy uniós támogatásból jut pénzhez. A pályázati gyakorlatra itt az jellemző, hogy „biztosra mennek”, azaz kevés pályázatot adnak be de azt magabiztosan és nagy sikerességgel (Kristóf 2005: 60-62). Attitűd szintjén ezen civil szereplők is fontosnak tartják a civil fórumok intézményét, azonban a civilek *közötti* együttműködésről inkább kedvezőtlenül vélekednek, s az önkormányzatokkal való kooperáció a hangsúlyosabb (Kristóf 2005: 73-74), ami a döntéshozókészítésben való részvétel és a területfejlesztésbe való bekapcsolódás lehetőségét jelentheti (Kristóf 2005: 77).

A regisztrált és nem regisztrált civil szervezetek összehasonlításából (Kovách–Megyesi–Nagy 2005) a különbségek tekintetében kitűnik, hogy előbbieik tevékenységi körükben nagyobb mértékben végeznek településfejlesztési tevékenységet, valamint jóval nagyobb arányban szereztek forrást valamilyen uniós alapból (rendre 15% és 2%), amit a szerzők az előbbi csoport eleve magasabb – más tekintetben is megnyilvánuló: írott stratégia megléte, együttműködési szerződés jellemzően *nem* önkormányzatokkal, hanem más civilekkel – aktivitásával magyaráznak (Kovách–Megyesi–Nagy 2005: 80). Az adatok arra is utalnak, hogy a területfejlesztés problémáit a regisztrált szervezetek *részvételük miatt* tartják jelentősebbnek, s a nem regisztrált szervezetek inaktivitása *nem* a térségfejlesztés elutasításával, hanem a civil beágyazottságuk alacsonyabb színvonalával magyarázható (Kovách–Megyesi–Nagy 2005: 83).

Összességében úgy látszik tehát, hogy a kapott eredmények egy átalakulásnak induló állapot kezdeti szakaszát örökítik meg: „*a civil aktivitás a területfejlesztésben még csak éppen elkezdődött*” (Kovách 2005b: 136). A civilek területfejlesztésbeli aktivitása egyrészt olyan (1) *erőforrásként* jelenik meg, mely magába foglal *pályázati tapasztalatokat*, lehetővé teszi olyan szakpolitikai *feladatok ellátását*¹⁸², melyek állami,

¹⁸² A lehetséges feladatellátás kapcsán Csité András (2005) a kistérségi fejlesztési tanácsokban regisztrált civil szervezeteket abból a szempontból elemzi, hogy azok jellemzően milyen vidékfejlesztési programok, vidékpolitikai célok megvalósításában képesek szerepet vállalni. A klaszterelemzés eredményeként a szervezetek négy csoportja válik el egymástól, melyek (1) szinte a vidékfejlesztés minden területén bevetethők; (2) a mezőgazdaság fejlesztéséhez kapcsolódó programokon kívül ugyancsak mindenben szerepet tudnak és kívánnak vállalni; a (3) semmilyen formában bekapcsolódni képtelenek csoportja; valamint (4) a közösségfejlesztés lehetséges résztvevői (Csité 2005: 105). További lényeges tapasztalatok,

önkormányzati feladatként nem teljesíthetők. Utóbbiakkal való együttműködésükben *alternatív források* felkutatására és lehívására, továbbá a *lakosság mobilizálására* és bevonására képesek a civil szervezetek. Az *uniós fejlesztési források* megszerzéséhez szükséges a civilek bevonása az alulról szerveződés értelmében. Mindezeket túl maguk is *érdekeltek* a területfejlesztésben való részvételben, mert ez pénzügyi forrásokat és a helyi társadalomban legitimációs alapot jelenthet számukra (Kovách 2005b: 136-137).

Politikai szempontból (2) ugyancsak lényeges a civil szféra aktivitása a területfejlesztésben, amennyiben adott régióban jelentősebb és stabilabb befolyásra tehet szert azon politikai oldal, mely a választásonként változó politikai kapcsolatokkal ellentétben *állandó civilekkel* épít ki kapcsolatokat. A civil szereplők *rugalmassága* hatékonyan egészítheti ki és így gyorsíthatja a regionális fejlesztés adminisztratív részét, valamint a civilek szerepe felértékelődik az *uniós források lehívása* terén, mivel abban a központi kormányzat inkább tervező és szervező feladatokat lát el, és a programok végrehajtásában a civilekre épít illetve rájuk hagyja (Kovách 2005b: 137).

hogyan a civil szervezetek azon *hátrányos helyzetű térségekben* mutatják a legnagyobb aktivitást, melyek vidékfejlesztési szempontból kedvezményezettek, jóllehet itt a közösségfejlesztés támogatottsága a legmagasabb; valamint a *fejlett kistérségekben* átlag feletti a (3) típusú szervezetek előfordulása, melyek a vidékpolitikai célok megvalósításából ki kívánnak maradni, és itt jellemzőbb a nem-mezőgazdasági fejlesztés irányvonala (Csicsvari 2005: 107).

5. KUTATÁSI KÉRDÉSEK, HIPOTÉZISEK

5.0 Általános problematika: a „gazdaság és társadalom(fejlesztés)” célellentétessége

A fejlesztés(regionális, területfejlesztési)politika működését a fentiekben bemutatott elméleti koncepciók alapján és kutatási eredmények figyelembevételével értelmezzük. A munka további részében megfogalmazzuk majd empirikusan megválaszoljuk a kutatási kérdéseinket, melyek *általánosságban* annak feltárására irányulnak, hogy a magyarországi uniós fejlesztéspolitika eddigi működése során kimutathatók-e egyenlőtlenségi dimenziók.

A fejlesztéspolitika *eszközrendszerére* – ahogyan az a fentiekben bemutattuk – úgy tekintünk, mint amely jellemzően gazdasági alapokon (erőforrások elosztásán) nyugszik, mindazonáltal a szociológia számára is lényeges és érdekes a kérdéskört jelent az *intézményrendszer* működésének vizsgálata, amennyiben gyakran nem vagy nem kizárólag gazdasági – sokkal inkább társadalmi – célok elérését szolgálja¹⁸³.

A területi egyenlőtlenségek mérséklését, felszámolását célzó intézményrendszer kapcsán tehát a *saját maga által belsőleg* kitűzött célok teljesülését illetve megghiúsulását, esetleges *nem szándékolt következmények* kialakulását vizsgáljuk. Ezen

¹⁸³ A szociológiai érdeklődés megalapozottág jelzi az is, hogy a (gazdaság)szociológia már önmagában jól kezelhető és egyszerű értelmezési keretet kínál a probléma megragadására. Max Weber a gazdaság és társadalom viszonyának elemzése kapcsán megfogalmazza, hogy a társadalmi cselekvés alapvetően kétfajta viszonyban állhat a gazdasággal: előbbi egyrészt irányulhat tisztán gazdasági célok megvalósítására – ekkor beszél Weber gazdasági közösségekről. Másrészt viszont az ún. gazdálkodó közösségekben zajló társadalmi cselekvés másfajta, nem gazdasági jellegű eredmények elérésére irányul, melyhez azonban a közösség saját gazdálkodását eszközként használhatja fel (Weber 1994: 8). Mindemellett azonban a – akár gazdasági, akár gazdálkodói – közösségi cselekvés gazdaságilag determinált lehet, amennyiben „*keletkezését, fennmaradását, felépítésének jellegét és lejátszódásának mikéntjét*” (Weber 1994: 9) meghatározhatják gazdasági tényállásokból fakadó okok (Weber 1994: 9). Ennek fényében a fejlesztéspolitikát tekinthetjük olyan társadalmi cselekvésnek, mely a gazdasághoz fűződő viszonya alapján gazdálkodó közösségben hajtanak végre.

Lényegében ugyanerre a problémára reflektál Polányi Károly, amikor a gazdasági integrációs formák elemzésekor rámutat, hogy a redisztribúciónak az archaikus – jellemzően a talaj és éghajlat országon, birodalom belüli különbségeit, vagy a termelés és a fogyasztás időbeli eltolódását kompenzáló – formája mellett a modern jóléti államban működő típusa keretében a vásárlóerő újraelosztása önmagáért, vagyis bizonyos társadalmi ideálok által kijelölt célok megvalósítása érdekében valósul meg (Polányi 1976: 246-247).

Ugyanezt a problémát mutatja be ellentétes nézőpontból – az agrárpolitika, illetve a közgazdaságtan szemszögéből – más terminológiát használva L. A. Winters (1998), amikor kritikai megközelítésben amellet érvel, hogy a mezőgazdasági támogatások *úgynevezett nem gazdasági célkitűzései* (például a termelők méltányos életszínvonala, egészséges vidéki közösségek, *regionális fejlesztés*, a környezet megóvása) valójában nagyon is gazdaságiak, amennyiben (1) megvalósításukhoz olyan erőforrások felhasználására van szükség, melyeket más célokra is lehetne fordítani, valamint mert (2) megvalósulásuk pénzben mérhető (Winters 1998: 113-114).

A szociológiában – társadalompolitikában – mindazonáltal jellemzőbb az a nézet, mely a gazdasági intézkedéseket a társadalmi célok realizálási eszközének tekinti (ezen megközelítésmódról bővebben lásd például: Ferge 1980: 40-46).

paradox helyzet az alábbiképpen írható le a fejlesztéspolitikai intézkedések hatásának vizsgálatára kidolgozott elméleti fogalomkerettel (Bartus-Lannert-Moksony-Németh-Papp-Szántó 2005: 6-9):

$$\mathbf{a} \rightarrow \mathbf{A} \rightarrow \mathbf{X} \quad \text{helyett} \quad \mathbf{a} \rightarrow \mathbf{A}_1 \rightarrow \mathbf{a}_1$$

ahol

X – az elérendő fejlesztéspolitikai célkitűzés (a területi egyenlőtlenségek csökkentése mint kollektív jószág)

a – **X** megvalósításának feltételezett lehetséges eszköze (szelektív ösztönzők működtetése)

A – olyan empirikus szabályszerűség, mechanizmus, mely szerint **a** eszköz feltételezhetően alkalmas **X** megvalósítására (a kutatás során feltárandó)

a₁ – az egyes eszközök alkalmazása mellett fellépő mellékhatás

A₁ – az **a₁** mellékhatás létrejöttéhez vezető empirikus szabályszerűség, mechanizmus (verseny a szelektív ösztönzőkért? – a kutatás során feltárandó)

Azaz

a eszközzel, **A** mechanizmus révén **X** nem jön létre, hanem **a** eszközzel, **A₁** mechanizmus révén **a₁** mellékhatás jön létre, vagyis a folyamat *célellentétes*¹⁸⁴ (Szántó 2006: 24).

Ezen célellentéteség¹⁸⁵ mint általános kérdésfeltevés áll tehát a kutatás középpontjában, amit több, konkretizált kérdéskörre (KK) lebontva, több adatbázis elemzése és interjú tapasztalatok áttekintése révén járunk körül.

A kérdéskörök megfogalmazásakor nagyban építünk egyrészt a magyar területfejlesztést szabályozó startégiai dokumentumok és törvények tartalomelemzése révén kirajzoldó hangsúlyos elemekre (lásd fentebb). Az alábbi összeállításban pedig a kérdéskörökhöz kapcsolódó főbb szakirodalmi forrásokat kategorizálva rendeltük egymáshoz, amit az egyes kérdésfelvetések részletes bemutatása és a hipotézisek megfogalmazása követ:

¹⁸⁴ A célellentétes következményekről lásd továbbá: Elster (1997: 100-101).

¹⁸⁵ Tanórára beillő nemzetközi példa, hogy az amerikai mezőgazdasági kormányzat a második világháború idején támogatta bizonyos feleslegesnek tekintett növényfajták termelésének csökkentését, illetve beszüntetését, azonban a támogatások felhasználásával a gazdálkodók új földterületeket vásároltak, hogy ily módon – a nem termelés ellenértékéért – még több támogatást szerezzenek meg (Bródy 2005: 415).

Kérdéskör (KK)	Szakirodalmi megalapozás	Hazai	Nemzetközi
		kutatási előzmények	
általános kérdés- felvetés: a célellen- tétesség	Elster (1997); Hardin (1998); Hirschman (1995); Horváth (2001a); Konrád-Szelényi (2000); Kovách (2000); Kovách (2010); Merton (2002); Nemes Nagy (2005); Olson (1997); Stigler (1989b); Szelényi (1990); Tullock (2005)	Bugarszki-Eszik-Soltész-Sziklai (2010); Ladányi (2010 [1975]); Ladányi (2010 [2009a]); Ladányi-Szelényi (2010 [1997]); Szelényi (1990); Vági (1982); Vági Gábor (1991)	Azzopardi (2011); Christopoulou (2011); Crescenzi (2009); Fiorino-Ricciuti (2007); Helland-Sørensen (2009); Lóránd (2011); Mačys (2007); Marelli (2007); Zbigniew (2004)
KK I.: a kedvezmé- nyezettség		Berky-Kullmann (2011); Bódi (2008b); Bódi-Fekete (2007); Csengődi-Csíte-Felföldi-Juhász (2006); Csíte-Jákobi (2009); Fekete (2001); Fekete (2008a); Fekete (2010a); Fekete (2010b); Jablonszky (2011); Kollár-Káposzta-Nagy-Nagy-Vudiné (2011); Kovách (2010) NFÜ KGEF (2008)	Bradley (2006); Crescenzi (2009) Del Bo-Florio-Sirtori-Vignetti (2011); Esposti-Buselotti (2008) Florio (2006); Gardiner-Martin-Tyler (2004); Lóránd (2011); Martin-Tyler (2006);
KK II.: decentralizáció		Horváth (2001b); Horváth (2003); Hrubí (2000); Jókay-Kristóf-Szepesi (2003); Kovách (2007); Kovách-Kristóf (2007); Ladányi (2010 [2009b]); Ladányi-Szelényi (2010 [2005]); Ladányi-Szelényi 2010 [2005]; Molnár-Pénzes-Radics (2011); Nagy-Káposzta-Nagy-Kollár (2011); OGY67 (2007) OTK (2005); Pálné (2001); Pálné (2003); Pálné (2009)	Perger (2009a); Stead-Nadin (2011)
KK III.: társadalmi tőke és fejlesztés- politika	Bourdieu (2006); Coleman (2006); Granovetter (2006); Putnam (2006); Sik (2006)	Füzér-Gerő-Sik-Zongor (2005); Füzér-Gerő-Sik-Zongor (2006); Kovách (2005a); Kovách (2005b); Kovách-Kristóf (2005); Kovách-Megyesi-Nagy (2005); Kovách-Megyesi-Nagy (2005); Kristóf (2005); Nagy (2005); Orbán-Szántó (2006)	Birch-Whittam (2008); Davey (2003a); Faludi-Peyrony (2011); Kovách-Kučerová-Megyesi (2005)
KK IV.: település- hierarchia, a szabályozási környezet változása		Berey (1996); Csengődi-Csíte-Felföldi-Juhász (2006); Faluvégi-Tipold (2007); Jablonszky (2011); Lamperth (2008); NFÜ KF (2008); OGY67 (2007); OTK (2005)	Olson (1998)

5.1 Kérdéskör I.: a kedvezményezettség

Egyrészt a fentiekben ismertetett vonatkozó elméleti és szakirodalmi koncepciókra, kutatási előzményekre való hivatkozással azon feltételezésünket igyekszünk ellenőrizni, hogy a fejlesztéspolitikai források eloszlása a területi dimenzió tekintetében egyenlőtlenségeket mutat. A kérdés megválaszolásának sajátossága, hogy intézményi szemléletmódot alkalmazunk, amennyiben a hatályos kormányzati szabályozás által megállapított kategóriák alapján határozzuk meg a területi egyenlőtlenségeket:

1. hipotézis (H1): ha adott területi egységet (kistérség, település) – annak elmaradott helyzetéből fakadóan – a vonatkozó intézményi szabályozás révén kedvezményezettnek minősítenek, akkor a kedvezményezett területi egységek forrásle hívási kapacitása nem nő (azaz az intézményi szabályozás nem éri el szándékolt célját (céllellentétes))

- vagyis a 64/2004-es korm.rend. (területfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek), illetve a 7/2003-as korm. rend. (társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések) alapján kijelölt kistérségek illetve települések esetében nem mutatható ki a beadott/sikeres pályázatok, megszerzett támogatás magasabb átlagos szintje
- a vonatkozó (kistérségi szintű) rendeleti szabályozás részeként a kedvezményezettség hatását – pontosabban a támogatások célzottságának teljesülését, azaz hogy a kedvezményezett térségek arányosan több fejlesztési forrást hívnak-e le – külön vizsgáljuk a Regionális Operatív Programok esetében (melyek kifejezett célja „*az elmaradott térségek és településrészek fejlesztése*” (Kengyel 2008: 233)), továbbá
- szintén a kistérségi szintű rendeleti szabályozásban megjelölt *vidékfejlesztési térség* minősítéssel rendelkező kistérségek tekintetében külön teszteljük, hogy a szabályozás elérte-e kitűzött célját; a „*vidéki térségek felzárkóztatásának elősegítése*”t (Kengyel 2008: 232) – pontosabban hogy ezen térségek arányaiban nagyobb mértékben vették-e ki részüket a vonatkozó Agrár- és Vidékfejlesztési Programokból lehívásából

- empirikus tesztelés eszköze: kontrollváltozókkal kibővített 'non-equivalent control group design' és 'regression discontinuity design'¹⁸⁶

A H1 keretében célunk továbbá annak feltárása, hogy a (kistérségi illetve települési szintű) kedvezményezettség mint intézményi szabályozás milyen hatással van a későbbi intézményi szabályozásra. Azaz *ha a korábbi intézményi szabályozás szerint egy kistérség kedvezményezett volt, akkor a következő intézményi szabályozás tekintetében is kedvezményezett marad.* Ezen kérdés megválaszolását végezhetjük egyrészt klaszteranalízissel, amennyiben az egyes megfigyeléseket (kistérségeket, településeket) összevonjuk egymással hasonlóságuk szempontjából, majd az összevonási folyamat *valamely* állomását kiválasztva megkíséreljük interpretálni az aktuális csoportokat. A klaszterelemzés módszerével kapcsolatos fenntartások, nehézségek (a megfigyelési egységek közötti hasonlóság illetve távolság definiálhatóságának sokrétűsége; az összevonási folyamat egyes állomásai önkényes értelmezésének lehetősége) miatt azonban más módon járunk el.

Fogalmilag elkülönítjük – újfent a rendeletileg szabályozott intézményi minősítésekre építve – a lehetséges kombinációkat:

A fejlesztés...		311/2007. korm. rend. alapján	
		Kedvezményezett	Nem kedvezményezett
64/2004. korm. rend. alapján	Kedvezményezett	(1.) „...sikertelen”	(2.) „...sikeres”
	Nem kedvezményezett	(3.) „...pusztító”	(4.) „...semleges”

Majd az egyes kistérség-, illetve településtípusok esetében a fejlesztéspolitikai eredményességet empirikusan vizsgáljuk (a korábban felsorolt megfelelő módszerekkel), azonban természetesen érdeklődésünk legfőképpen a 2. esetre (sikeres fejlesztési folyamat) irányul¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Azaz a kedvezményezettség empirikus vizsgálata során nem követjük azon nemzetközi (például Bradley (2006), Crescenzi (2009), Lóránd (2011), Martin–Tyler (2006)) és hazai (például Kollár–Káposzta–Nagy–Nagy–Vudiné (2011)) elemzői gyakorlatot, amikor a kedvezményezett területeket *önmagukban* véve elemzik. Munkánk során ezzel ellentétesen a kedvezményezett és nem kedvezményezett térségek és települések *összevetése* alapján alkotunk képet.

¹⁸⁷ A 3. kombinációt jelölő címke nem szerencsés, mivel a fejlesztési beavatkozás – várakozásaink szerint – nem lehet pusztító; vélekedésünk alapján itt sokkal inkább vagy (1.) egyéb negatív tendenciák hatásáról lehet szó, vagy (2.) adminisztratív átalakulás jelenthet magyarázatot; pl. új kistérség alakítása. Utóbbi kérdéskörre a további hipotézisek kapcsán még visszatérünk.

5.2 Kérdéskör II.: decentralizáció

Másrészt – a fejlesztéspolitikai intézményrendszer adminisztratív szabályozásának jellemzőire, M. Webernek (1996) a gazdasági rendszerek nyitottsága és zártsága kérdésköre kapcsán kifejtett koncepciójára (a gazdasági esélyek monopolizálására és elsajátítására való törekvés), valamint M. Olsonnak (1987) az elosztási koalíciókkal kapcsolatos fejtegetéseire való hivatkozással – azt feltételezzük, hogy a fejlesztéspolitikai források – egy részével – kapcsolatos döntési szint decentralizálását; alacsonyabb, az érintettekhez közelebb területi szintre való delegálását követően a sikeres pályázatok illetve támogatások eloszlása nem lesz egyenletesebb a területi kiegyenlítés szempontjából (az informális elosztási csatornák változása vagy változatlansága mellett):

2. hipotézis (H2): ha a decentralizációt mint lényeges területi-fejlesztéspolitikai elvet alkalmazzák a projektek bírálatakor, akkor az nem segíti elő a fejlesztési források területileg kiegyenlített eloszlását

- a 2004-2006-os években, azaz az NFT esetében 1 db Regionális Operatív Program működött a teljes Magyarország vonatkozásában, míg a 2007-2013-as tervezési időszakban (ÚMFT) 6 db Regionális Operatív Program került kiírásra külön a nagyrégiók szintjén (NUTS 2), melyekkel kapcsolatos döntés lekerült az aktuális Regionális Fejlesztési Tanácsok – illetve Ügynökségek – hatáskörébe. A célterületekhez közelebb döntéshozói szint mint *adminisztratív szabályozás* bevezetése és alkalmazása – vélekedésünk szerint – azonban nem eredményez területileg kiegyenlítettebb forráseloszlást.
- a területi egyenlőtlenség dimenzióját ebben az esetben is a hatályos rendeleti szabályozás alapján definiáljuk.
- empirikus tesztelés eszköze: megszakított idősor-elemzés, 'control time series design', kontrollváltozókkal kibővített 'non-equivalent control group design'

5.3 Kérdéskör III.: társadalmi tőke és fejlesztéspolitika

Harmadrészt – szintén a fentiekben bemutatott – a fejlesztéspolitika és a közösségi/civil erőforrások, társadalmi tőke közötti összefüggés kapcsán tesztelni szándékozzunk az ide vonatkozó vélekedést:

3. hipotézis (H3): minél magasabb a társadalmi tőke szintje adott területen, annál sikereesebb a fejlesztési források felhasználása adott területen, s ez befolyásolja a fejlesztési források területi eloszlását

- vagyis a civil szervezetek elterjedtsége növeli a fejlesztéspolitikai források, támogatások átlagos mértékét, mely hatás függ az adott területi egység elmaradottságától
- empirikus tesztelés eszköze: kontrollváltozókkal és interakciós hatást mérő változóval kibővített 'non-equivalent control group design'

5.4 Kérdéskör IV.: településhierarchia, a szabályozási környezet változása

Végezetül a fejlesztési források felhasználásának egyenlőtlenségei tekintetében a fejlesztéspolitikai intézményrendszerében lévő *további adminisztratív szabályozás* eredményeit igyekszünk empirikusan megragadni – továbbvezetve Vági Gábor (1991) vonatkozó empirikus megfigyeléseit. A fejlesztési források fogadásának érdekében ugyanis Magyarországon is bevezették az Európai Unióban használatos struktúrát (NUTS-rendszer átültetése), melynek keretében kialakításra kerültek a kistérségek, s ezekben adminisztratív központok kerültek kijelölésre; a kistérségközpontok. Feltételezésünk szerint azon pusztán adminisztratív *megkülönböztetés*, hogy egy település kistérségközpont szerepet kapott az új struktúrában, a fejlesztési források lehívása tekintetében *egyenlőtlenségi dimenzióvá* lépett elő (a korábbi rendszerben járásközpontok által felhalmozott előnyök analógiájára; lásd: Vági 1991: 132-133):

4. hipotézis (H4): ha egy település adott kistérségen belül kistérségközponti státusszal rendelkezik, akkor magasabb a forráslehívási képessége

- hipotézis tesztelése rendkívüli körülményt igényel, mivel egyrészt számolni kell azzal, hogy az adminisztratív döntés révén kijelölt kistérségközpont települések eleve jobban ellátottak erőforrásokkal, így eleve nagyobb potenciális képességük van fejlesztési források lehívására. Másrészt pedig további alternatív magyarázatot, vagy legalábbis torzító tényezőt jelenthet az empirikus tesztelés kapcsán, hogy a kistérségközpontok gyakran kistérségi szintű projekteket valósítanak meg, melyeknek közvetlen vagy extern hatásai a teljes kistérségre (vagy annak egy részére) kiterjednek (pl. kistérségi hulladékfeldolgozó építése).

Ezért az adatelemzés során kiemelt figyelmet fordítunk a kontrollváltozók megfelelő megválasztására és alkalmazására. Pl. adott településeken kimutatható fejlesztési források mértékének vizsgálatakor azonos szinten tartjuk a település fejlettségét – pl. népesség összetétele, gazdasági mutatók –, és csak az *ezen felüli* hatást tulajdoníthatjuk az adminisztratív (kistérségközponti) szerepkörnek

- empirikus tesztelés eszköze: kontrollváltozókkal kibővített 'non-equivalent control group design'

Jelen és az 1. hipotézis – kistérségtípusokra vonatkozó részének – összekapcsolásával a *kistérségátalakulásokat*, a *kistérségváltó településeket* is megvizsgáljuk. Feltételezhető ugyanis, hogy ezen adminisztratív változások – váltások – mögött a települések azon elvárása is *állhat*, hogy az új struktúrában sikeresebbek lesznek a fejlesztési források lehívásában.

- a 2004-2006-os kistérségi rendszer ugyanis átalakult 2007-től: a korábbi 168 kistérségből 174 lett; új kistérségek alakultak, illetve korábbi kistérségek határai változtak meg. Az adminisztratív átalakulás mögött a települések, illetve településcsoportok tudatos, a fejlesztéspolitikai rendszer adminisztratív működését számba vevő stratégiai döntés *állhat*
- empirikus tesztelés eszköze: kontrollváltozókkal kibővített 'pretest-posttest design'

6. A KUTATÁS FORRÁSAI ÉS MÓDSZEREI

Kutatásunk keretében elsősorban már meglévő (statisztikai) adatok statisztikai másodelemzését¹⁸⁸ végeztük, amit kiegészítettünk kvalitatív módszerek (tartalomelemzés, interjúkutatás) használatával.

6.1. Statisztikai másodelemzés

Az adatbázisok általunk kialakított komplex adatbázisok, mivel rendre kiegészítettük őket – az intézményi szabályozást jelentő rendeleti források, országgyűlési határozatok tartalma alapján – a területi elmaradottság releváns mutatóival, valamint további információkkal annak érdekében, hogy lehetőségünk nyíljon – valós összefüggések; magas belső érvényességű modellek érdekében – kontrollváltozós számításokat végezni¹⁸⁹.

Az ily módon nyert adatok *jellemzően* keresztmetszeti vizsgálatok használjuk, amennyiben az idődimenzió közvetlenül az adatelemzés szintjén nem jelenik meg, azonban közvetetten igen, hiszen a decentralizáció hatásának feltárása keretében lényegében – európai uniós – tervezési *időszakok* forráselosztási mintázatainak összevetését végezzük el.

Az adatok jellemzően projekt szinten, továbbá – eleve aggregáltan – kistérségi, illetve megyei szinten állnak rendelkezésre. Az *elemzési egységek* ennek megfelelően projektek, az ország kistérségei (az adatok vonatkozási évének megfelelő felosztási rendszerben), vagy megyéi (és Budapest), esetleg települései – amennyiben a projekt szintű adatokat is aggregáljuk települési vagy akár nagyobb területi szintre.

Az adatbázisok építése során az adott, teljes sokaságot leíró információkat használjuk, azaz *mintavételre* nem kerül sor: minden megfigyelési egységre kigyűjtjük az adatok, így a teljes populáción végzünk statisztikai másodelemzést¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Természetesen tudjuk, hogy az ilyen típusú kutatások; a meglévő statisztikák (másod)elemzése legalábbis terhes *lehet* bizonyos torzító – hatalmi – tényezőktől. Ennek kapcsán fontosnak tartjuk Gyáni Gábornak a témába vágó gondolatának kiemelését (Gyáni 2002: 30-35), különösen: „*a statisztikai adat maga is egy adott korhoz, konkrét időhöz kötött diskurzusnak a megnyilvánulása; olyasmi tehát, ami a diskurzusok foucault-i rendjében a hatalmi technikák körébe tartozik.*” (Gyáni 2002: 31)

¹⁸⁹ Az adatbázisok fő forrása általában a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjának (www.nfu.hu) egyes részei (az itt lekérdezhető adatok felhasználhatóságával, a lekérdező rendszernek az EU-források átláthatóságának elve tekintetében meglévő hiányosságaival kapcsolatban lásd: Bugarszki - Eszik - Soltész - Sziklai 2010: 37-39), amit további adatforrások (pl. KSH Tájékoztatási adatbázis; területi adatai, www.eroforrasterkep.hu) felhasználásával bővítetünk. A komplex adatbázisok bemutatását a függelékben közöljük – a pontos helyre az aktuális adatelemzések során utalunk.

¹⁹⁰ Ezzel párhuzamosan – mivel a sokaságot teljeskörűen vizsgáljuk – az adatokból nem általánosítunk szélesebb körre, hanem magát a valós helyzetet vizsgáljuk, így a statisztikai szignifikanciák figyelembevételétől többnyire eltekintünk.

6.1.1 A kvázi-kísérleti elrendezések bemutatása

A változók közötti összefüggések vizsgálatára átlagok összehasonlítását, korrelációszámítást és az esélyt mint szemléletes mutatószámot alkalmazzuk, illetve logisztikus és lineáris regressziós eljárást használunk – utóbbit azért, mivel biztosítja a változók közötti kapcsolat egy mutatóban való kifejezhetőségét és egyértelműségét (Moksony 2006: 54).

Az átlagok összehasonlítása – illetve annak vizsgálata, hogy pl. az intézményi szabályozás milyen hatást gyakorol a forrásallokációra – elvégezhető a kísérleti és kontrollcsoport összehasonlításának logikáján alapuló úgynevezett '*non-equivalent control group design*' eljárással (lásd ehhez: Moksony 2005: 68)¹⁹¹. Az eljárás logikája az alábbiaképpen szemléltethető (X – beavatkozás; O – megfigyelés):

$$\begin{array}{ccc} X & O & \rightarrow \text{Kísérleti csoport} \\ \hline & O & \rightarrow \text{Kontroll csoport} \end{array}$$

Ily módon összehasonlítható, hogy az egyes elmaradott (kedvezményezett) illetve nem elmaradott (nem kedvezményezett) kistérségekben/településeken mekkora volt például a megszerzett támogatások mértéke, illetve a projektek száma.

A '*non-equivalent control group design*' módszer azonban rendelkezik egy lényeges gyengeséggel: nem alkalmas a két csoport összetételében meglévő, a beavatkozástól független különbségek kiküszöbölésére, melyek így alternatív magyarázatot jelentenek (Moksony 2005: 70). Ezen problémára megoldást jelenthet, ha (1.) *kontrollváltozókat szerepeltetünk* a modellben (ennek logikáját lásd lejjebb: statisztikai kontroll a kvázi kísérleti elrendezésekben), melyek kiküszöbölik az összetételbeli különbségeket, ily módon azonos szintre hozva a megfigyelési egységeket; avagy (2.) a kísérleti és kontrollcsoportot *a beavatkozás előtt is megfigyeljük*. Ekkor nyílik lehetőség a '*comparative change design*' eljárás alkalmazására, melynek logikáját – mely tulajdonképpen két változás összehasonlításán alapul – az alábbi ábra szemlélteti (Moksony 2005: 68):

$$\begin{array}{ccccc} O & X & O & \rightarrow & \text{Kísérleti csoport} \\ \hline O & & O & \rightarrow & \text{Kontroll csoport} \end{array}$$

A comparative change design használatakor két formában is meg lehet vizsgálni, hogy az adott beavatkozás hatással van-e a vizsgált jelenségre.

¹⁹¹ Hivatkozás a szerző előzetes engedélyével.

1. a posttest a függő változó, a pretest kontrollváltozó (a lineáris regresszió egyenlete ebben az esetben az alábbi módon írható fel; a b_1 együttható méri a beavatkozás hatását):

$$Y_2 = b_0 + b_1X + b_2Y_1 + e$$

Ahol

Y_2 – a posttest (pl. az elnyert támogatási források értéke a beavatkozás után e Ft-ban)

X – a beavatkozás meglétét illetve elmaradását mérő kétértékű változó (pl. elmaradott/kedvezményezett kistérség, avagy nem)

Y_1 – a pretest (pl. az elnyert támogatási források értéke a beavatkozás előtt e Ft-ban)

2. a két időpont közötti változás a függő változó, a beavatkozás a magyarázó változó (a lineáris regresszió egyenlete ebben az esetben az alábbi módon írható fel):

$$Y_2 - Y_1 = b_0 + b_1X + e$$

Ahol a jelölések az előbbieknek megfelelőek, az eljáráshoz azonban szükséges egy új változó konstruálása, mely a posttest és pretest különbségét méri

$Y_2 - Y_1 \rightarrow \Delta Y$: a posttest és pretest különbségét mérő változó (pl. az elnyert támogatási források értéke a beavatkozás után e Ft-ban mínusz az elnyert támogatási források értéke a beavatkozás előtt e Ft-ban)

Ekkor a beavatkozás hatását tesztelő formula – a behelyettesítést követően – az alábbiaképpen írható fel (ebben az esetben is a b_1 együttható méri a beavatkozás hatását):

$$\Delta Y = b_0 + b_1X + e$$

A 'comparative change design' jellemzően tehát időbeli összehasonlítást tesz/tenne lehetővé, azonban még ekkor is maradnak bizonytalansági tényezők (trend hatása) a következtetésben, melynek megoldása lehet a megfigyelések körének további kibővítése az időben. Ekkor azonban már az ún. 'control time series design' alkalmazásáról beszélünk, ami tehát az elemzés során figyelembe vett időszak kiterjesztésén alapul (Moksony 2005: 74):

$$\begin{array}{ccccccccc} O & O & O & O & X & O & O & O & O & \rightarrow & \text{Kísérleti csoport} \\ \hline O & O & O & O & & O & O & O & O & \rightarrow & \text{Kontroll csoport} \end{array}$$

A '*control time series design*' alkalmazása a '*comparative change design*'-hoz képest jelentősebb adatigény mellett lényeges előnnyel jár tehát: sikeresen kiküszöbölhető a két idősor trendjében esetlegesen meglévő különbség (Moksony 2005: 73).

6.1.2 Statisztikai kontroll

Az elemzési módszerek közül a valódi kísérlet tekinthető a legalkalmasabbnak az oksági tesztelések tekintetében, mivel az ezen módszerrel kapott eredmények belső érvényessége a legmagasabb a randomizálásnak köszönhetően. Amikor a lehetséges alternatív magyarázatokat statisztikai úton tartjuk kontroll alatt – vagyis a kvázi-kísérletek esetében –, csak alacsonyabb belső érvényesség érhető el. A problémára megoldást nyújt azonban az ún. '*regression discontinuity design*', mellyel – a gyakorlatban a társadalomtudományokban sűrűn nem alkalmazható – randomizálás nélkül érhetünk el a kísérleti módszerekhez hasonló magas belső érvényességi szintet (Moksony 2005: 99).

Ezen módszer esetében úgy járunk el, hogy a beavatkozás hatását mérő változó (T, melynek két értéke van; egyik jelöli a kísérleti csoportot, másik a kontroll csoportot) mellett a regressziós egyenletbe beemeljük a kísérleti- és kontrollcsoportokhoz való hozzárendelés alapját képező kontrollváltozót (X – jelen kutatási téma esetében a vizsgált területi egység fejlettségét mérő változót) (Moksony 2005: 102):

$$\hat{Y} = b_0 + b_1T + b_2X$$

Kutatási kérdésünk esetében a 'T' változó mérheti a rendeleti szinten szabályozott kedvezményezettség tényét, az 'X' pedig megjelenítheti a kistérség (pl. főkomponens-elemzéssel) konstruált összesített fejlettségi mutatóját.

A fentiekben bemutatott lehetséges elemzési módszerek és a vizsgált társadalmi probléma vonatkozásában rendelkezésre álló statisztikai adatok (lévén ezek jellemzően keresztmetszetiek) fényében az adatelemzések során a '*non-equivalent control group design*'-t, illetve – annak fentiekben bemutatott hiányosságai miatt – a '*regression discontinuity design*'-t alkalmazzuk¹⁹².

¹⁹² Terjedelmi korlátok miatt a '*non-equivalent control group design*' és a '*regression discontinuity design*' jelen kutatás szempontjából áttekintett használhatóságát, a két módszer alkalmazása révén levonható következtetések közti különbségeket, esetleges hibákat a függelék első részében (F1) részletezzük.

6.1.3 További megfontolások

Az adatelemzési folyamat és az eredmények interpretálása során továbbá igyekszünk tudatosan figyelmet fordítani arra, hogy a területi elemzéseknek kialakult módszertana és eszközrendszere van¹⁹³, ami két szempontból is lényeges – legalább elvi – támpontokat szolgáltathat elemzéseinkhez.

Ezek szemléletes áttekintéséhez tekintsük az alábbi egy adatsor-részletet, mely Magyarország eltérő területi szintjei vonatkozásában jeleníti meg a Robin Hood-indexeket, vagyis azt, hogy a jövedelmek mekkora részét kellene átcsoportosítani ahhoz, hogy az egyenletes eloszlású legyen (Nemes Nagy J. számításait idézi: T.E. 2005: 9):

Év	Bp-vidék	7 régió	20 megye	150 kistérség	3100 település
1994	9,9	10,0	10,4	12,9	15,5
1995	9,5	9,7	10,1	12,6	15,2
1996	9,0	10,1	10,3	12,7	15,2
1997	9,3	10,5	10,7	13,2	15,4
1998	9,4	11,0	11,2	13,2	15,5
1999	9,7	11,1	11,2	13,6	15,8
2000	9,3	11,3	11,5	13,5	15,6
2001	9,3	11,1	11,4	13,4	15,4
2002	8,6	10,4	10,4	12,2	14,7
2003	8,6	10,4	10,6	12,6	14,8

Forrás: T.E. 2005: 9

Az adatsort soronként és oszloponként áttekintve kirajzolódik a két szemléleti elem: egyrészt oszloponként vizsgálva (1.) időben áttekinthető a területi egyenlőtlenségeknek a mutató által vizsgált dimenziója, másrészt a soronkénti adatok áttekintése (2.) rámutat a területi adatoknak egy, a statisztikai elemzések során történő felhasználásával kapcsolatos *lényeges specifikumra* (*skálázási hatás*: az aggregáltsági szint és az egyenlőtlenségi mutatók értékei közötti szisztematikus összefüggés).

Az előbbi; (1.) a területi egyenlőtlenségek megragadása tekintetében jelen kutatási téma céljaiból kifolyólag nincs lehetőség ezen eljárásoknak a *közvetlen* felhasználására, mivel ezen mutatók a területi/földrajzi egyenlőtlenségek *makroszinten megjelenő* képét jelenítik meg, azonban az oksági magyarázatok mikro- és makro szint közötti finommechanizmusait (Szántó 2006: 11-18) közvetlenül nem lehetséges feltárni¹⁹⁴.

¹⁹³ Lásd ehhez például: Dusek (2004), T.E. (2005).

¹⁹⁴ *Közvetett* módon azonban – elviekben – hasznosíthatók az ilyen jellegű területi egyenlőtlenségeket megjelenítő mutatók: felhasználásukkal becslés adható a fejlesztéspolitikai beavatkozások *hatására* az alábbiaképpen. Az egyenlőtlenségi mutató értékeit hosszabb időtávon kiszámítva – mint az a példatáblázatban is szerepel –, majd ezen értékeken megszakított idősor-elemzést (*interrupted time-series design*), illetve *control time series design*-t alkalmazva (Moksony 2005: 74-76) lehetőség van a fejlesztéspolitikai beavatkozás (pl. hogy mikor nyert pályázatot egy település) esetleges hatásának feltárására. Arra továbbá szintén alkalmas lehet a fenti mutatórendszer, hogy maguknak a *fejlesztési*

A második fontos tanulság, amit a Robin Hood-indexek fenti táblázata szolgáltat számunkra a statisztikai adatoknak a területi elemzések során való *felhasználásával* kapcsolatos: (2.) területi egyenlőtlenségek statisztikai vizsgálata során ugyanis a mutatók eltérő értéket vesznek fel – azaz kisebb vagy nagyobb mértékű egyenlőtlenséget jelenítenek meg – attól függően, hogy milyen területi szinten végezzük az elemzést. Ezen mechanizmust, mely tehát a területi szint megválasztásából fakad, *skálázási hatásnak* nevezik (Dusek 2004: 115). A skálázásból fakadó torzító hatás iránya – egyszerűbb statisztikai eszközök, valamint a korreláció esetében – szisztematikus, illetve tendenciaszerű: az aggregációs szint növekedésével a területi egyenlőtlenségek alacsonyabb mértékét lehet kimutatni ugyanazon statisztikai eljárást használva (Dusek 2004: 117, 119)¹⁹⁵. A területi egységek módosítható jellegből fakadó további probléma a *lehatárolási* vagy *zónázási hatás*, mely abból ered, hogy adott területi egységet számos többféle módon lehetséges adott számú területi alegységre felosztani, s ezen eltérő felosztásokon végzett statisztikai számítások eltérő – előre nem jelezhető módon, nem szisztematikusan eltérő – eredményeket adnak a területi egyenlőtlenségek mértékére (Dusek 2004: 118-119). A skálázási- és lehatárolási hatásból származó fenti torzító tényezőkkel számolnunk kell kutatásunk empirikus eredményeinek *értelmezése* során.

6.1.4. Nemzetközi kitekintés – a hatáselemzés európai uniós gyakorlata és módszertani tanulságok

A közpolitikai beavatkozások hatásainak értékelése kiterjedt elméleti és gyakorlati szakirodalommal bír, melyekből röviden kiemeljük a legfőbb dimenziókat¹⁹⁶ pusztán azért, hogy egy *általános és vázlatos* képet kapjunk a nemzetközi és hazai

forrásoknak a makroszinten megjelenő területi eloszlása esetleges egyenlőtlenségeit megragadjuk (pl. azon kérdés empirikus megválaszolása révén, hogy adott fejlesztési források mekkora részét kellene átcsoportosítani, hogy népességarányosan egyenletes legyen az eloszlás).

Amint azonban azt a kutatási kérdések, hipotézisek fejezetben is jeleztük (lásd H1-nél kifejtve), kutatásunk keretében elsődlegesen a fejlesztési források területi eloszlása egyenlőtlenségeivel a *szabályozási környezetből fakadó hatások* feltárásán és számszerűsítésén keresztül foglalkozunk, nem pedig pl. azok területi egyenlőtlenségekre gyakorolt hatásával – annál is inkább, mivel utóbbiakat rendkívül széleskörű tényezőrendszer alakítja, és a hatások is közép- és hosszútávon jelentkeznek (Fekete 2010a: 35).

¹⁹⁵ A Strukturális Alapok területi koncentrációjának a priori mintázatait vizsgálva is megjelenik ez az összefüggés: a kisebb méretű területi egységek felé haladva a fejlesztési források és a gazdasági hátrányok közötti korreláció mértéke csökken (Crescenzi 2009: 119).

¹⁹⁶ A regionális politika értékelése eszközeinek, módszereinek, megközelítésmódjainak részletes áttekintéséhez lásd például: Bradley (2006), Lóránd (2009: 100-133); Brandsma–Gardiner–Kancs (2011); Horváth (2003: 153-189).

szakirodalomból. Végül néhány elemző tanulmány vonatkozó módszertani tapasztalatait és ajánlásait mutatjuk be.

Az értékelések *időbeli ütemezése* szempontjából elkülöníthetjük az (1) *ex ante* vizsgálatokat, melyek célja az előzetes programozás és az ennek nyomán reálisan elvárható célkitűzések meghatározása¹⁹⁷. Elsődleges célcsoportja a politikusok és közpolitikai szakemberek, s gyakran legitimáló funkciója is van. A (2) folyamatbeli, *időközi* értékelések a programozási időszak alatt végzett, jellemzően kevésbé integrált, inkább tematikus munkák. Gyakori, hogy a pénzügyi előrehaladást illetve a forrásabszorpciót vizsgálják a lehívási keretek (n+2) fényében a folyamat maximalizálására¹⁹⁸. Végül (3) az *ex post* elemzéseket minden programozási időszak lezárulását követően végzik, az elért eredmények mérésére. Ennek során több dimenzió is megjelenhet; milyen mértékben kerültek lehívásra a források, a programok milyen hatásossággal és hatékonysággal valósultak meg, s milyen társadalmi-gazdasági hatásokkal jártak (Polverari 2011: 10-12; 16).

A hatáselemző és -értékelő vizsgálatok *szempontjai* tekintetében a kohéziós politika jósága, sikeressége az alábbi dimenziók mentén ítéltető meg: (1) a *beavatkozások helyénvalósága* ('appropriateness'), ami a felzárkózás szempontjából azt jelenti, a támogatások a kevésbé fejlett részeit célozzák az Európai Uniónak s így az elmaradott régiókat segítik vagy sem. A (2) *hatásosság* általában a szakpolitika által elért célkitűzések mérésére irányul, s a cél- és eredménymutatók révén jól számítható¹⁹⁹. A

¹⁹⁷ A pontos ex-ante értékelések jelentős nehézsége, hogy nem ismerhető, hogy milyen hatékonysággal zajlik majd a Strukturális Alapok gyakorlati implementációja (Bradley 2006: 193), amit azzal a – nyilvánvalóan nem realiztikus – feltételezés felvállalásával hidalnak át, hogy minden ország és régió esetében azonos az implementációs mintázat és hatékonyság (Bradley 2006: 194).

¹⁹⁸ A tervezési időszakok közepén – három év elteltével (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011: 15) – végzett értékeléseknek ('mid-term evaluation') kettős célja lehet, melyek gyakran konfliktusokat szülnek az időközi értékelési folyamatban: egyrészt ugyanis nagyobb hangsúlyt kaphat az elszámoltathatóság az érintettek részéről (összegző; 'szummatív' funkciójú értékelés). Ebben az esetben az értékelés a program teljesítményét a hatásosság és hatékonyság szempontjából vizsgálja, s a hatásra a közösség standard beavatkozási logikája szerint tekint. A másik megközelítés (képező, alakító; 'formatív' funkciójú értékelés) a program belső érintettjei, résztvevői – a megvalósító programmenedzsment, a lakossági-civil szereplők – a felé irányul, s legfőbb célja a szervezeten belüli közös tanulási folyamat kezdeményezése illetve erősítése, valamint a programfejlesztés lehetőségeinek elképzelése (Eser–Nussmueller 2006: 253). Az értékelés hatékonysága szempontjából lényeges elem, hogy miként reagálnak egyik és másik értékelési gyakorlat esetén az érintettek akkor, ha hiányosságot vagy hibát talál az értékelő: ha ugyanis a cél a számonkérés, akkor az esetleges negatív eredmények az értékelteket védekező pozícióba kényszerít(het)ik, s így (eleve) zárkóztatabbakká válhatnak. Míg ahol a közös tanulás az elsődleges, ott az értékelést inkább nyitott lehet a hibák fel- és beismerésére, illetve a változtatásra, ami a program végső sikeressége szempontjából kiemelkedően fontos lehet, mivel az időközi értékelések jellemzően a programtervezés minőségét és a partnerséget növelik (Eser–Nussmueller 2006: 256).

¹⁹⁹ A külön az erre a célra gyűjtött mutatók; indikátorok használatához lásd: Szepesi–Szűrszabó (2006).

(3) *(költség)hatékonyság* pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy a lehető legkevesebb erőforrás ráfordításával sikerült-e elérni a célkitűzést (Lóránd 2011: 4).

Az uniós kohéziós politika tekintetében az értékelő munka lehetséges *céljai* az (1) elszámoltatás és legitimálás, a (2) minőség- és teljesítményjavítás; a (3) tervezés minőségének javítása; a (4) teljesítményfokozás; (5) tanulás; (6) egyfajta tulajdonos-érzet kifejlesztése a programok résztvevői körében; s végül a (7) képességnövelés (Batterbury 2006: 181-182).

Annak fényében, hogy a közpolitikai beavatkozások hatáselemzései mire irányítják figyelmüket, s ehhez kapcsolódóan milyen megközelítést illetve eszközöket alkalmaznak, a nemzetközi szakirodalom elkülöníti a mikro- és makrojellegű vizsgálatokat (Bradley 2006).

	Mikro- (alulról felfelé)	Makro- (fentről lefelé)
Dezaggregációs szint	Magas (projektszint)	Alacsony (aggregált, teljes gazdaság szintje)
Elméleti beágyazottság	Gyenge (megítélésfüggő, költség-haszon elemzés)	Erős (makroökonómia)
Modell-illesztés	Megítélésfüggő/informális	Tudományos (ökonometriai)
Szakpolitikai behatások	Informális/implicit/sorrendiségen alapuló	Formális/explicit/kvantifikált
Externáliák kezelése	Korlátozott vagy mellőzött	Figyelembe vett és explicite modellezett

Mikro- és makro-szakpolitikai hatásértékelés. Forrás: Bradley (2006: 191)

A *mikro-modellek* kevésbé elterjedtek és inkább a monitoring formáját öltik, a *makro-megközelítés* pedig azon oksági láncokat és hatásútvonalakat vizsgálja, melyeken keresztül a Strukturális Alapok elérik állítólagos (kohéziós) hatásukat (Bradley 2006: 190-191). Utóbbi a gyakorlatban elterjedtebb, azonban a megfelelő makro-szintű értékelésekhez számos olyan mikro-szintű (projekt- és operatív programot érintő) vizsgálatra van szükség, melyek révén azonosíthatók és megtervezhetők a főbb Strukturális Alap hatásútvonalak és kvantifikálhatók a mechanizmusok (Bradley 2006: 197).

A hatásértékelő kutatások eredményeinek *interpretálása* során továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy – szakirodalmi tapasztalatok támasztják alá a Strukturális Alapok hatásáról született sokféle következtetés alapján (Del Bo–Florio–Sirtori–Vignetti 2011:

6) – a vizsgált terület, szektor (oktatás, infrastruktúra, ipari teljesítmény, kutatás-fejlesztési szektor) fényében (is) eltérőek lehetnek a hatások²⁰⁰.

A nemzetközi szakirodalom *empirikus gyakorlata* számos konkrét példán keresztül demonstrálja a területi elemzések során alkalmazandó lényeges szempontokat, melyeket munkánk keretében fontosnak tekintünk.

Az elemzései által érintett területek társadalmi-gazdasági jellemzőit *együttesen megjelenítő (kontroll) változókat* használ Crescenzi (2009), s a számítások során felhívja a figyelmet arra is, hogy a multikollinearitás veszélye főkomponens-elemzés révén előállított mesterséges változók használatával csökkenthető (Crescenzi 2009: 116).

A gazdasági mutatók regionális egyenlőtlenségeinek vizsgálatakor ugyancsak a területegységek heterogenitásának szem előtt tartására hívják fel a figyelmet már kutatók (Beenstock–Felsenstein 2008): az általuk vizsgált izraeli regionális jövedelmi adatok terén mért egyenlőtlenségek számításaik alapján ugyanis csökkentek, miután a modelleket *kontrollálták* a régiók társadalmi-demográfiai összetétele mentén. Vagyis – következtetéseik szerint – a regionális egyenlőtlenségek – részben legalábbis – abból adódnak, hogy a területek nem homogének, éppen ezért – a kutatók javaslata szerint – a regionális konvergencia elemzések során a régiók társadalmi-demográfiai összetétele mentén kontrollálni szükséges a számításokat. Az eredmény további jelentőségét az adja, hogy ez a – nevezzük így: kompozíciós (Moksony 1985) – hatás már egy kis területű ország (Izrael) esetében is jelentős (Beenstock–Felsenstein 2008: 486).

A fejlesztési források hatásainak pontos(abb) és megbízható(bb) becslése bizonyos *idő* elteltét teheti szükségessé, mivel – az elmaradott térségek gazdaságfejlesztése (Objective 1) (1.) célkitűzés alá eső régiók konvergenciája terén nyert – kutatási eredmények (Esposti–Buselotti 2008) a hatások időbeli késleltettségére hívják fel a figyelmet (Esposti–Buselotti 2008: 170). Ugyancsak az *idő-tényezőre* hívja fel a figyelmet Martin–Tyler (2006) foglalkoztatás adatok elemzésekor, amennyiben a projektimplementáció időigényessége, a forrásle hívás dinamikája, s így a támogatások

²⁰⁰ Részben ehhez is kapcsolódik a kohéziós politika új hatásértékelési modellje ('RHOMOLO'), mely összetettebb, tágabb szemléletmódot alkalmaz, amennyiben a *gazdasági hatások* mellett a fejlesztési programok *társadalmi* (jövedelem, munkanélküliség) és *környezeti* (üvegház-hatású gázok képződése a gazdasági – termelési – folyamat során, víz- és hulladékgazdálkodás megnövekvő szerepe) hatásait is együttesen modellezi (Brandsma–Gardiner–Kancs 2011: 8-11). Kutatások ugyanis rámutattak, hogy az egy főre eső GDP mutatójának önmagában való figyelembe vétele nem alkalmas a forráselosztás programozásában való használatára, mivel nem kellő mértékben jeleníti meg a területi hátrányok egyéb szempontok szerint vett koncentráltóságát (Crescenzi 2009: 125; 128).

aktivizálódása nehezéssé teszi a fejlesztéspolitikai hatások becslését (Martin–Tyler 2006: 206). Közvetetten ide kapcsolódik Crescenzi (2009) megállapítása, mely szerint a fejlesztés sikeressége szempontjából a tőke és a technológia könnyebben alakítható beruházások révén – s így a változás, hatás láthatóbb; könnyebben mérhető, társadalmi struktúra azonban általában sokkal kevésbé rugalmas, jobban ellenáll a fejlesztési beavatkozásoknak (Crescenzi 2009: 115) – így az esetleges hatások időben eltolódva mutathatók ki.

A szakpolitikai beavatkozások valós – *alternatív magyarázatoktól* megtisztított – hatásának becslését megnehezít(het)i számos egyéb forrásból származó, a régió gazdasági teljesítményét befolyásoló hatás, melyek az idővel is változ(hat)nak (Martin–Tyler 2006: 203). A projektek közvetlen és valós hatásának kimutatása bonyolult feladat, mivel ehhez legalább hozzávetőlegesen ismerni szükséges a beavatkozás és a várható hatás közötti időbeli eltolódás nagyságát, emellett számos további tényező is hatással lehet a projektek implementációs időszakában. Ezen módszertani nehézségekre részben megoldást jelenthet az interjúk módszer alkalmazása (Azzopardi 2011: 5).

6.2 Kvalitatív módszerek

6.2.1 Tartalomelemzés

A magyarországi fejlesztéspolitika törvényi szabályozása dokumentációs anyagának feldolgozását kvalitatív tartalomelemzési módszerrel²⁰¹ végeztük el abból a célból, hogy képet alkothassunk a szabályi környezet *szándékolt, terv szerinti* működési módjától. Technikailag a joganyag egyes részei lekódolásával, majd a kategóriákba sorolt egységek, illetve az azok közötti kapcsolatok elemzésével tártuk fel a – elsődlegesen bennünket érdeklő – lényeges(nek tekintett) fókuszpontokat.

6.2.2 Interjúk kutatás

A fejlesztési források (esetleges) területi egyenlőtlenségei mögött lévő *mechanizmusok* sikeresebb feltárása érdekében a kvantitatív kutatáshoz *kiegészítő jelleggel* interjúk vizsgálat párosult²⁰². Az elkészített interjúk természetesen nem reprezentálnak

²⁰¹ Lásd ehhez: Babbie (1999: 337-348), Krippendorff (1995), Antal (1976), Vicsek (2006: 292-295, 262-269)

²⁰² Ezúton is köszönöm a Területfejlesztési stratégiák című szeminárium azon hallgatóinak, akik bekapcsolódtak az interjúzási munkába.

semmilyen alapsokaságot, pusztán arra alkalmasak, hogy változatos jellemzőkkel bíró, a vizsgált téma szempontjából releváns források, adatközlők (önkormányzati alkalmazottak, kistérségfejlesztési társulások munkatársai, polgármesterek, pályázatírók) véleménye alapján képet alkothassunk a fejlesztéspolitika gyakorlati működésének egyes aspektusairól. A megszólalóknak a kistérségközpontiság, illetve a rendeleti szinten szabályozott elmaradottság – kistérségi szintű kedvezményezettség – szerinti megoszlását (db interjú) az alábbi táblázatban közöljük:

1. Táblázat: A kutatás keretében készült interjúk megoszlása

Kistérségközpontiság	Kistérségi kedvezményezettség			
	nem hátrányos helyzetű	hátrányos helyzetű	megyei önkormányzat	összesen
'Budapest'	1	0	0	1
Kistérségközpont	9	1	0	10
Mikrotérségi központ	1	0	0	1
Nem kistérségközpont	7	2	0	9
megyei önkormányzat	0	0	1	1
összesen	18	3	1	22

Mindezek mellett a válaszadók körében található két olyan személy, aki önkormányzati foglalkoztatottsága (mindketten nem hátrányos helyzetű kistérségközponti településen dolgoznak) mellett *pályázatíróként* is jelen van a fejlesztéspolitikai gyakorlatban, így válaszaikban ebben a tekintetben megjelenik a piaci megközelítésmód²⁰³.

²⁰³ A dokumentumelemzési munkát és az interjúválaszok elemzését egyaránt az ATLAS.ti 6.2.15. szoftverrel végeztük.

7. ADATELEMZÉSEK

7.0 Bevezetés: célok és lehetőségek

A fejlesztéspolitika területi vonatkozásainak vizsgálatára Vági Gábor (1972) három szemléletmódot különít el: 1. a fejlesztési politika deklarált céljainak elfogadása, s a kivitelezést aszerint ítéljük „jónak” vagy „hibásnak”, hogy mennyiben felel meg önmaga – s általunk is helyeselt – céljainak. 2. a célokkal nem azonosulunk, hanem mintegy vizsgálati objektumként kezeljük őket; az elemzés során arra törekedve, hogy a célok és a megvalósulás viszonyát kutassuk, azonban immár a „jó” és a „hamis” kategóriái, illetve bármiféle minősítés nélkül. 3. csupán leíró megállapításokat teszünk a fejlesztési politika objektív következményeiről, alakulásáról – a célokhoz való bármiféle viszony nélkül (Vági 1972: 13).

Kutatásunk – s így az alábbiakban bemutatásra kerülő adatelemzések – során a 2. megközelítésmód fényében járunk el, amennyiben az Európai Unió fejlesztési források vizsgálata kapcsán az – területi vonatkozású – *intézményi szabályozások* hatásait igyekszünk feltárni. A megvalósítandó célokat tehát úgy kezeljük, mint amiket maga a fejlesztési politika jelöl ki²⁰⁴, s empirikus munkánk célja ezen szabályozások megvalósulásának vizsgálata – azaz valamiféle immanens kritikát igyekszünk megvalósítani.

Előzetes elvárásaink alapján – ahogyan azt a fentiekben részletesen kifejtettük – az intézményi szabályozások céljainak megghiúsulását feltételezzük – vagy legalábbis azt, hogy (általánosan fogalmazva) valamiféle egyenlőtlenségi dimenziót *teremtene* a fejlesztési források *eloszlásában*²⁰⁵. Amennyiben empirikus eredmények igazolnák feltételezéseinket, Stigler (1989b: 351) alapján élhetünk azzal az igénnyel, hogy a beavatkozások valóban szándékolt következményeit tártuk fel.

²⁰⁴ Annál is inkább, mivel az egyenlőség értéke mellett *elkötelezett* társadalomtudósok hajlamosak túlértékelni a kiegyenlítést célzó területpolitikát, s eközben megfeledkeznek arról, hogy a területi egyenlőtlenség tulajdonképpen nem más, mint a gazdasági hatékonyság területi megnyilvánulása – figyelmeztet Berey (1996: 41).

²⁰⁵ Fontos megjegyzés, hogy jelen munka *nem* a fejlesztési források (makro)gazdasági, társadalmi fejlődésben játszott szerepének számszerűsítését célozza. Szigorúan a fejlesztési intézményrendszerben meglévő egyenlőtlenségek vizsgálata a cél. Arról, hogy a fejlesztési források elosz(l)ásának esetleges egyenlőtlenségei milyen hatást gyakorolnak konkrét gazdasági mutatókra és társadalmi különbségekre, adataink alapján tehát nem alkot(hat)unk képet. Már csak amiatt sem, mert a településstruktúra – s általában a társadalmi-gazdasági körülmények – változása lassú folyamat; „*nem mérhető emberi mértékkel*” (Fekete 2010a: 35), és a vizsgált uniós fejlesztési források és irányvonalak ehhez képest csak rövid ideje vannak jelen Magyarországon. Mindezeknek megfelelően a fejlesztéspolitika igazságtalanságának (a *redistributív igazságtalanság* fogalmi párhuzamát (Szelényi -Manchin 1990: 215-220) használva) és az esetlegesen ebből fakadó *hátrányok felhalmozódásának* (Szelényi -Manchin 1990: 236) feltárását későbbi munkánk keretében tervezzük – jelenlegi kutatásaink eredményeinek fényében.

Az adatelemzések keretében sorrendben járjuk körül empirikusan a korábban felvázolt kérdésköröket, azonban mindez egyfajta körkörös logikát jelent, amennyiben elsőként a *kedvezményezettség* problematikáját tárgyaljuk a leghörséesebben és a legtöbb adatbázis felhasználásával, viszont ez visszatér rendre a többi kérdéskör feltárása esetében is. Hiszen a *decentralizáció* hatását például a kedvezményezett kistérségekbe és településekre allokált források arányai alapján vizsgáljuk, a *társadalmi tőke* kérdését a civil szervezetek területi eloszlásával és a területi elmaradottsággal hozzuk összefüggésbe, az egyéb statikus és dinamikus *adminisztratív tényezők*ből (települési hierarchia, szabályozási környezet változása, kistérségváltás) fakadó hatások tárgyalásával pedig tulajdonképpen visszajutunk a kedvezményezettséghez – annak kereteit kitágítva.

7.1 A kedvezményezettség kérdésköre

7.1.1 A Dél-Alföldi Régió kistérségei fejlesztési forrásainak vizsgálata²⁰⁶

7.1.1.1 Előszóként

Jelen elemzés keretében a 2004-2006-os tervezési időszak Európai Unió fejlesztési forrásainak eloszlását elemezzük a Dél-Alföldi Régió kistérségeinek megfigyelésével. A területi egyenlőtlenségek intézményi szabályozása hatásának vizsgálatára az eltérő fejlettségű kistérségeket hasonlítjuk össze, a kistérségek közötti fejlettségbeli eltérések megragadásához pedig nem egy (esetleg több) mutatót használunk fel, hanem egy *már meglévő kategóriarendszert alkalmazunk: az elmaradottság rendeleti szinten formalizált, szabályozott kategóriarendszerét*. Meggyőződésünk ugyanis, hogy érdekes és hasznos megközelítése a vizsgált problémának, ha olyan *intézményi szemléletmódot* alkalmazunk, mely éppen azon *intézményesített distinkciókat* használja fel, amit a gyakorlati területfejlesztési politika állít fel illetve alkalmaz.

Az intézményi szabályozástól azt várjuk, hogy a kedvezményezett kistérségeket illetve településeket jobb helyzetbe hozza a fejlesztéspolitikai sikeresség tekintetében – pontosabban csökkenti elmaradottságukat, versenyhátrányukat²⁰⁷.

²⁰⁶ Az elemzés eredetileg az alábbi tanulmány keretében jelent meg: Balogh (2009b).

²⁰⁷ Ez legalább két módon történhet: (1.) ugyanakkora (ugyanannyi) projektet kevesebb önerőből valósít meg egy kedvezményezett pályázó (a magasabb támogatási arány révén); (2.) ugyanakkora önerő megléte esetén nagyobb (több) projektet tud megvalósítani a kedvezményezett pályázó. Mivel az adatbázisban nem rendelkezünk projektszintű információkkal, csupán kistérségi szinten aggregált adatokkal, pusztán az utóbbi kérdéskör körüljárására van lehetőségünk.

7.1.1.2 Kedvezményezett kistérségek szerinti elemzés

Elsőként a pályázati rendszerben való szereplést mérő eredeti függő változók átlagértékeit vizsgáljuk meg aszerint, hogy elmaradott vagy nem elmaradott²⁰⁸ kistérségről van szó. A változók főbb mutatóit az alábbi táblázatban foglaljuk össze:

2. Táblázat: Kistérségek közötti különbségek a pályázati sikeresség tekintetében

(a mutatók megnevezése alatt zárójelben feltüntetve: teljes minta átlag és szórás;
rövidítések: 0=nem kedvezményezett, 1=kedvezményezett kistérségek; 'K.SZ.'=Kedvezményezett
Szorzó: kedvezményezett és nem kedvezményezett kistérségek értékeinek hányadosa)

Mutató		Átlag	Szórás	'K.SZ.'
Beérkezett pályázatok száma (db) (240,04; 230,40)	0	370,50	322,85	0,41
	1	153,07	61,10	
Igényelt támogatási összeg (Ft) (8829803573,88; 7124004023,91)	0	13 915 676 070,90	8 392 515 281,02	0,39
	1	5 439 221 909,20	3 306 097 552,51	
Támogatott pályázatok száma (db) (119,20; 109,86)	0	180,90	151,86	0,43
	1	78,07	36,51	
Megítélt támogatási összeg (Ft) (4119262466,12; 3955376728,54)	0	6 575 977 736,30	4 850 806 511,57	0,38
	1	2 481 452 286,00	2 123 278 718,98	
Beérkezett pályázatok közül ROP (db) (12,88; 10,27)	0	15,70	14,11	0,70
	1	11,00	6,59	
Támogatott pályázatok közül ROP (db) (3,48; 3,29)	0	4,40	4,67	0,65
	1	2,87	1,88	
Igényelt támogatási összeg ROP (Ft) (2129891561,76; 1478937985,66)	0	2 560 687 439,00	1 749 288 434,26	0,72
	1	1 842 694 310,27	1 249 600 122,81	
Megítélt támogatási összeg ROP (Ft) (715497835,60; 655269275,57)	0	899 783 503,00	803 015 279,80	0,66
	1	592 640 724,00	530 198 466,06	

A táblázat alapján például megállapítható, hogy a beérkezett pályázatok száma tekintetében jelentős különbség van az elmaradott és nem elmaradott kistérségek között: a nem elmaradott kistérségekben átlagosan 370,5 db pályázatot adtak be a 2004-2006-os időszakban, míg az elmaradott kistérségek esetében átlagosan jóval kevesebbet; 153,07 db-ot. A csoportátlagokhoz tartozó szórásértékek mellett a táblázat utolsó oszlopában kiszámítottunk egy szemléletes mutatót (Kedvezményezett Szorzó'), mely a csoportátlagok hányadosát jeleníti meg. Egész pontosan azt jelzi, hogy hányszorosa az

²⁰⁸ A továbbiakban az elemzés során az elmaradott illetve a kedvezményezett kistérség/település kifejezéseken ugyanazt értjük: olyan területi egységek, melyeket a fejlesztéspolitikában (valamilyen szempont szerint) elmaradottnak tekintenek, ezért intézményes megoldásokkal kedvezményezettként igyekeznek kezelni.

elmaradott régiókban mért átlagérték a nem elmaradott régiókban mért átlagértéknek²⁰⁹. Ezen mutató révén rendkívül egyszerűen képet kaphatunk arról, hogy milyen lényeges különbségek tapasztalhatók a kistérségek között.

A legjelentősebb eltérés a csoportok között a megítélt támogatási összeg tekintetében figyelhető meg: itt az elmaradott kistérségek 0,38-szor kisebb átlagos támogatásban részesültek. A mutató értéke a Regionális Operatív Programok keretében igényelt támogatási összeg esetében közelíti meg leginkább az 1-et (0,72), így ezen változó esetében mutatható ki legcsekélyebb mértékű leszakadás. Ami viszont jelzésértékű, hogy minden vizsgált változó esetében a kedvezményezett szorzó értéke 1 alatt marad, vagyis *az elmaradott kistérségek rendre rosszabbul teljesítenek*.

A megfigyelt különbségekről, illetve az intézményi szabályozás hatásáról képet alkothatunk lineáris regresszió segítségével is. Ennek ugyanis előnye, hogy használatával pontosan számszerűsíthető a hatásmagyság: dummy kódolást alkalmazva magyarázó változóként szerepeltetjük a modellben, hogy kedvezményezett ($X_1=1$) vagy nem kedvezményezett ($X_1=0$) kistérségről van-e szó²¹⁰. Ezt az eljárást a konstruált függő változókra alkalmazzuk, mégpedig oly módon, hogy a lakónépesség mint lehetséges alternatív magyarázat (pl. eltérő népesség esetén azonos mértékű (összegű) fejlesztési forrás másként értékelendő) kiküszöbölésére egy kontrollváltozós modellt is lefuttatunk²¹¹. Az eredményeket²¹² az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

²⁰⁹ A mutató nevezetes értéke 1 – ez a csoportátlagok azonosságát jelenti. A mutató értéke minél távolabb van ezen értéktől (negatív nem lehet), annál lényegesebb különbség van a csoportok között.

²¹⁰ Ekkor az X_1 változó együtthatója azt fogja mutatni, hogy milyen irányban és mennyivel változik a függő változó (Y) értéke, ha a nem kedvezményezett kistérségektől a kedvezményezettek felé lépünk (lásd ehhez: Moksony 2006: 67).

²¹¹ A nem véletlen alternatív magyarázatok kiküszöbölésének mikéntjét, illetve a kontrollváltozós modellek lényegét illetően lásd: Moksony 2006: 152-167.

²¹² A kutatás során kizárólag a Dél-Alföldi Régió kistérségeinek vonatkozásában igyekszünk következtetéseket levonni, s ezen megfigyelési egységek tekintetében a teljes populációt megfigyeljük. Mintavételre tehát nem kerül sor, a kapott adatok illetve összefüggések a teljes vizsgált sokaságra vonatkoznak, további általánosításra nem törekszünk. Ennek megfelelően a statisztikai adatok értelmezése során a szignifikancia értékek vizsgálatától eltekintünk.

3. Táblázat: Az intézményi szabályozás hatásának vizsgálata lineáris regresszió elemzéssel

(a 'b' együtthatók értékei alatt zárójelben a standard hiba; rövidítések: Y=függő változó; E.M.=eredeti modell, K.V.M.=kontrollváltozós modell; 'b'₀=konstans, 'b'₁=magyarázó változó együtthatója, 'b'₂=kontrollváltozó (lakónépesség) együtthatója)

Y	Modell	'b' ₀	'b' ₁	'b' ₂
A támogatott pályázatok számának aránya (%) az összes beadott pályázathoz képest	E.M.	49,68 (2,28)	0,09 (2,94)	-
	K.V.M.	49,64 (3,90)	0,11 (3,45)	0,00 (0,00)
Megítélt támogatás (Ft) aránya az összes igényelt támogatáshoz képest	E.M.	46,31 (4,80)	-4,10 (6,19)	-
	K.V.M.	41,69 (0,0812)	-1,61 (7,17)	0,00 (0,00)
Támogatott ROP-pályázatok aránya	E.M.	32,03 (6,41)	-8,56 (8,27)	-
	K.V.M.	30,37 (10,96)	-7,66 (9,69)	0,00 (0,00)
ROP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya az összes ROP-ban igényelt támogatáshoz képest	E.M.	39,45 (7,89)	-10,70 (10,19)	-
	K.V.M.	38,71 (13,51)	-10,30 (11,94)	0,00 (0,00)

Az egyes modellek esetében az intézményi hatás tisztán látható – a támogatott pályázatok számának arányát vizsgálva például az eredeti modell esetében a függő változó átlagértéke 49,68% ('b'₀), vagyis a nem elmaradott kistérségek esetében átlagosan a beadott pályázatok felét támogatták, s ha áttérünk a kedvezményezett kistérségek csoportjába, akkor a változó átlaga 0,09%-kal nő ('b'₁). Lényegében tehát nincs különbség a kistérségek két csoportja között: a 'b'₀ és 'b'₁ együtthatók összege – azaz a függő változó értékének átlaga, ha a magyarázó változó értéke 1; vagyis az elmaradott kistérségek esetében (lásd ehhez: Moksony 2006: 67) – 49,77%. A kontrollváltozós modell alapvetően azonos eredményt mutat.

A táblázatban tehát a leginformatívabb mutató a 'b'₁ érték, mely többnyire *negatív* (illetve az első változó esetében elenyésző mértékben pozitív). Abszolút értékben a legmagasabb az együttható a ROP-ban megítélt támogatás esetében: itt 10,7%-kal kisebb a sikerességi mutató az elmaradott kistérségek esetében. A kontrollváltozónak nincs sem önálló, sem lényegi módosító hatása egyik modell esetében sem.

Megállapítható tehát, hogy a kedvezményezett (elmaradott) kistérségek rosszabb mutatókkal rendelkeznek a nem elmaradott kistérségekhez képest, vagyis *az intézményi szabályozás nem hozza jobb helyzetbe a kistérségeket*.

7.1.1.3 Kedvezményezett vidékfejlesztési kistérségek szerinti elemzés

A következőkben az intézményi szabályozás egy másik oldalát vizsgáljuk meg: arra keresünk választ, hogy a vidékfejlesztési térségként való besorolás erőteljesebb pozíciót biztosít-e a kistérségek számára a kifejezetten a vidék- és agrár célú fejlesztések (AVOP) elnyerése terén. Az elemzési eljárások tekintetében az előzők analógiájára járunk el: elsőként az eredeti függő változókat hasonlítjuk össze:

4. Táblázat: Kistérségek közötti különbségek a pályázati sikeresség tekintetében (AVOP)

(a mutatók megnevezése alatt zárójelben feltüntetve: teljes minta átlag és szórás;

rövidítések: 0=nem vidékfejlesztési, 1= vidékfejlesztési kistérségek;

'V.SZ.'=Videkfejlesztési Szorzó: a vidékfejlesztési és nem vidékfejlesztési kistérségek értékeinek hányadosa)

Mutató		Átlag	Szórás	'V.Sz.'
Beérkezett pályázatok közül AVOP (db) (83,04; 40,38)	0	88,80	50,10	0,89
	1	79,20	33,79	
Támogatott pályázatok közül AVOP (db) (50,68; 23,74)	0	51,70	24,34	0,97
	1	50,00	24,18	
Igényelt támogatási összeg AVOP (Ft) (1633149249,80; 1059447579,09)	0	2 017 305 663,30	1 335 799 644,64	0,68
	1	1 377 044 974,13	775 492 996,75	
Megítélt támogatási összeg AVOP (Ft) (982606361,72; 589555094,03)	0	1 178 452 305,30	559 099 678,77	0,72
	1	852 042 399,33	590 956 391,67	

A vidékfejlesztési és nem vidékfejlesztési kistérségek közötti különbséget ebben az esetben is a táblázat utolsó oszlopában kiszámított hányadosok; a 'V.Sz.' mutató értékei jelenítik meg a legszemléletesebben. Áttekintve ezen mutatókat, legjelentősebb különbség az AVOP projektek keretében igényelt támogatási összeg tekintetében mutatható ki: a vidékfejlesztési térségek a nem vidékfejlesztési térségek által igényelt átlagos támogatásnak csak 0,68-ad részére adtak be pályázatot. Vagyis *a vidékfejlesztési kistérségek összességében kisebb mértékben (összegeben) pályáztak vidékfejlesztési célú forrásokra.*

Azonban az összes változó tekintetében a szorzó értéke 1 alatt marad, melynek alapján megállapítható, hogy *a vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek rendre rosszabbul teljesítenek a nem vidékfejlesztési kistérségekhez képest a vidékfejlesztési célú pályázatok terén (!).*

Az intézményi szabályozás tekintetében fent kimutatott paradox helyzetet a lineáris regresszió elemzés alább közölt modelljei is alátámasztják:

5. Táblázat: Az intézményi szabályozás hatásának vizsgálata lineáris regresszió elemzéssel (AVOP)

A 'b' együtthatók értékei alatt zárójelben a standard hiba; rövidítések: Y=függő változó; E.M.=eredeti modell, K.V.M.=kontrollváltozós modell; 'b'₀=konstans, 'b'₁=magyarázó változó együtthatója, 'b'₂=kontrollváltozó (lakónépesség) együtthatója

Y	Modell	'b' ₀	'b' ₁	'b' ₂
Támogatott AVOP pályázatok aránya (%) az összes AVOP-pályázathoz képest	E.M.	61,03 (3,16)	0,44 (4,08)	-
	K.V.M.	60,34 (5,41)	0,81 (4,78)	0,00 (0,00)
AVOP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya (%) az összes AVOP-ban kérthez képest	E.M.	63,01 (4,18)	-3,73 (0,0540)	-
	K.V.M.	67,29 (7,06)	-6,03 (6,25)	0,00 (0,00)

Az a tény, hogy egy elmaradott kistérséget vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségnek minősítenek, *nem növeli számottevően* az agrár- és vidékfejlesztési célú projektek lehívásának sikerességét. Hiszen a sikeres pályázatok aránya tekintetében 0,44%-os növekedés figyelhető meg (vagyis a nem vidékfejlesztési kistérségek sikerességi mutatója 61,03%, a vidékfejlesztési térségeké pedig 61,47 – lényegében változatlan), a támogatási arány tekintetében pedig 3,73%-os *csökkenés* mutatható ki. A kistérségek lakosságszáma szerint kontrollált modellek eredményei – az előző elemzéssel egybehangzóan – sem térnek el az eredeti modellektől (bár a megítélt támogatási arány esetében a különbség még kiéleződik).

A fenti modellek alapján megállapítható tehát, hogy *a vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek szerinti különbségtétel tekintetében sem beszélhetünk az intézményi szabályozás kiegyenlítő hatásáról.*

7.1.1.4 Kedvezményezett települések aránya szerinti elemzés

Az intézményi szabályozás hatásáról képet alkothatunk oly módon is, hogy a kedvezményezett (vagyis elmaradott) települések száma – pontosabban aránya – milyen hatással van a fejlesztési sikerességre.

Elsőként az alapvető tendenciák áttekintésére korrelációs számítást alkalmazunk, mely pusztán a vizsgált változók közötti kapcsolat megragadására alkalmas. Az alábbi táblázatban egyszerre közöltük az eredeti és a konstruált függő változókkal mért kapcsolatok erősségét:

6. Táblázat: Kedvezményezett települések aránya szerinti különbségek

Korrelációs értékek	Magyarázó változó		Magyarázó változó
Eredeti függő változók	Elmaradott települések aránya (%)	Konstruált függő változók	
Beérkezett pályázatok száma (db)	-0,51	-0,08	A támogatott pályázatok számának aránya az összes beadott pályázathoz képest
Támogatott pályázatok száma (db)	-0,52		
Igényelt támogatási összeg (Ft)	-0,63	-0,13	Megítélt támogatás (Ft) aránya az összes igényelt támogatáshoz képest
Megítélt támogatási összeg (Ft)	-0,57		
Beérkezett pályázatok közül ROP (db)	-0,39	0,02	Támogatott ROP-pályázatok aránya
Támogatott pályázatok közül ROP (db)	-0,40		
Beérkezett pályázatok közül AVOP (db)	-0,22	-0,27	Támogatott AVOP pályázatok aránya
Támogatott pályázatok közül AVOP (db)	-0,28		
Igényelt támogatási összeg ROP (Ft)	-0,50	0,00	ROP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya az összes ROP-ban igényelt támogatáshoz képest
Megítélt támogatási összeg ROP (Ft)	-0,37		
Igényelt támogatási összeg AVOP (Ft)	-0,12	-0,12	AVOP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya az összes AVOP-ban kérthez képest
Megítélt támogatási összeg AVOP (Ft)	-0,18		

Az eredmények alapján megfogalmazható, hogy az eredeti függő változók tekintetében egyértelműen negatív hatással van az elmaradott települések aránya: a korreláció értéke rendre negatív, vagyis az *elmaradott települések arányának növekedése csökkenti a fejlesztéspolitikai sikerességet*. A legjelentősebb összefüggés az igényelt támogatási összeg esetében figyelhető meg; itt a korreláció értéke 0,63.

A konstruált függő változók tekintetében az összefüggés sokkalta gyengébb, azonban lényegében változatlan, hiszen ebben az esetben sem beszélhetünk arról, hogy a kedvezményezett települések arányának növekedése számottevően növelné a pályázati sikerességet.

Végezetül tekintsük a kedvezményezett települések arányának hatását a lineáris regresszió elemzés eredményei alapján. A konstruált függő változók esetében számított regressziós modellek eredményeit az alábbi táblázatban összegezzük – itt is külön feltüntetve a kontrollváltozós modelleket:

**7. Táblázat: Az intézményi szabályozás hatásának vizsgálata lineáris regresszió elemzéssel
(kedvezményezett települések)**

A 'b' együtthatók értékei alatt zárójelben a standard hiba; rövidítések: Y=függő változó; E.M.=eredeti modell, K.V.M.=kontrollváltozós modell; 'b'₀=konstans, 'b'₁=magyarázó változó (kedvezményezett települések proporcionális aránya) együtthatója, 'b'₂=kontrollváltozó (lakónépesség) együtthatója

Y	Modell	'b' ₀	'b' ₁	'b' ₂
A támogatott pályázatok számának aránya (%) az összes beadott pályázathoz képest	E.M.	50,52 (2,82)	-1,77 (5,45)	-
	K.V.M.	51,40 (4,88)	-2,62 (6,76)	0,00 (0,00)
Megítélt támogatás (Ft) aránya az összes igényelt támogatáshoz képest	E.M.	47,07 (5,95)	-7,22 (11,50)	-
	K.V.M.	41,20 (10,20)	-1,52 (14,11)	0,00 (0,00)
Támogatott ROP-pályázatok aránya (%)	E.M.	26,18 (8,13)	1,62 (15,70)	-
	K.V.M.	16,50 (13,85)	11,02 (19,17)	0,00 (0,00)
Támogatott AVOP pályázatok aránya (%)	E.M.	65,57 (3,78)	-9,61 (7,31)	-
	K.V.M.	69,68 (6,46)	-13,60 (8,94)	0,00 (0,00)
ROP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya (%) az összes ROP-ban igényelt támogatáshoz képest	E.M.	33,01 (10,02)	0,04 (19,36)	-
	K.V.M.	23,66 (17,18)	9,13 (23,78)	0,00 (0,00)
AVOP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya (%) az összes AVOP-ban kérthez képest	E.M.	63,28 (5,20)	-5,63 (10,05)	-
	K.V.M.	68,86 (8,89)	-11,05 (12,31)	0,00 (0,00)

Az eredmények áttekintésekor ebben az esetben is a 'b'₁ értékekre érdemes figyelmet fordítani. Ezek alapján például a támogatott pályázatok számának aránya azon kistérségek esetében, melyekben nincs egyetlen elmaradott település sem 50,52%. Ez az arány átlagosan 1,77%-kal csökken, ha egy százalékkal nő a kedvezményezett település aránya a kistérségben. A 'b'₁ együtthatók – a Regionális Operatív Programokra vonatkozó mutatók kivételével – negatívak, mely tendencia a kontrollált modellek esetében sem változik, vagyis *a kedvezményezett települések aránya* – a mutatók többsége esetében – *csökkenti a pályázati sikerességet*. A ROP-projektek esetében – különösen a kontrollált modelleknél – *pozitív hatás* figyelhető meg, ami összhangban van azzal, hogy ezen projektek esetében kimondottan cél az elmaradott területek előnyben részesítése, azonban az összefüggés pontos értelmezését meglehetősen bizonytalaná teszi, hogy (1.) a kistérségek között óriási különbségek vannak (ezt mutatják a rendkívül magas standard hibák), valamint hogy (2.) az elemzés korábbi fázisában; a kedvezményezett/nem kedvezményezett különbségtétel szerinti számításoknál éppen a ROP-ban megítélt támogatás esetében volt kimutatható a legjelentősebb kontraproduktív hatás.

Összességében tehát a korrelációs számítás és a lineáris regresszió elemzés eredményei is azt látszanak alátámasztani, hogy *a kedvezményezett települések aránya (is) csökkenti a fejlesztéspolitikai sikerességet.*

7.1.1.5 Összegzés

A fenti számítások során a Dél-Alföldi Régió fejlesztési forrásai tekintetében tehát az alábbi összefüggéseket tártuk fel:

- (1.) az elmaradott kistérségek rosszabbul teljesítenek, mint a nem elmaradottak, és az intézményi szabályozás nem hozza jobb helyzetbe a kedvezményezett kistérségeket.
- (2.) A vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek rosszabbul teljesítenek a nem vidékfejlesztési kistérségekhez képest a vidékfejlesztési célú pályázatok terén, és a vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek szerinti különbségtétel tekintetében sem beszélhetünk az intézményi szabályozás kiegyenlítő hatásáról.
- (3.) Az elmaradott (kedvezményezett) települések arányának növekedése csökkenti a fejlesztéspolitikai sikerességet – kivételnek tűnik ez alól a ROP-projektek köre.

Ezen tapasztalatok alapján megfogalmazható, hogy az intézményi szabályozás révén nem sikerül teljesíteni azt az elvárást, hogy a kedvezményezett kistérségek, települések elmaradottsága, versenyhátránya csökkenjen. Azaz nem zárható ki, hogy ez a folyamat célellentétes.

7.1.2 Az NFT ROP-projektek empirikus vizsgálata

Az előbbi eredmények pontosítása érdekében vizsgáljuk meg részleteiben a regionális fejlesztés operatív program *projektjeit*, hiszen ezek esetében kedvező hatást tapasztaltunk.

Ennek fényében a következőkben kedvezményezett kistérségi és települési státusztól azt várjuk, hogy – az intézményes szabályozási cél értelmében – az ilyen kistérségekből érkező pályázatok esetében magasabb támogatási összeg illetve –arány figyelhető meg²¹³.

²¹³ Az elemzés során az adott jellemzővel bíró (kedvezményezett vagy sem) területi egységekre (kistérségek vagy települések) eső pályázati források átlagait vizsgáljuk lineáris regresszió alkalmazásával. Erre azért van lehetőségünk, mert az átlagok különbségét meghatározó magyarázó változók dichotóm változók – melyek értéke 0 vagy 1 –, így szemléletesebben mutatható be az átlag változása magyarázó változó hatására.

7.1.2.1 Kiinduló összefüggések

Kérdésfelvetésünk kiinduló összefüggéseit az 7. táblázatban közölt eredmények mutatják, melyek alapján – egyebek mellett, a legmarkánsabb különbségeket kiemelve – megfogalmazható, hogy a kedvezményezett kistérségekbe tartozó projektek esetében a szerződésben megítélt összköltség átlagosan közel 37 millió forinttal alacsonyabb, mint a nem kedvezményezett kistérségek projektjei esetében.

8. Táblázat: Az intézményi szabályozási nyers hatása a fejlesztési források nagyságára

<div>Magyarázó változó</div> <div>Függő változó (millió forintban/%)</div>	Mutató	Kedvezményezett kistérség vagy sem	Kedvezményezett település vagy sem
Megítélt támogatás összege	Konstans	215,601	213,060
	'b'	-19,492	-25,025
Elfogadott összköltség	Konstans	267,343	262,766
	'b'	-35,548	-45,816
Szerződésben megítélt támogatás	Konstans	218,201	214,418
	'b'	-22,814	-26,827
Szerződésben megítélt összköltség	Konstans	268,234	263,140
	'b'	-36,891	-46,497
Kifizetett támogatás összege	Konstans	210,937	206,883
	'b'	-24,857	-29,433
Támogatási arány	Konstans	84,398	84,280
	'b'	2,208	4,074

Ugyanilyen irányú összefüggés mutatható ki a kedvezményezett települési státusz mint intézményi szabályozás hatása esetében is: a kedvezményezett települések projektjei esetében átlagosan 46,5 millió forinttal alacsonyabb a megítélt összköltségvetés. Ezzel ellentétesen a támogatási arány nagysága esetében a vizsgált intézményes tényezők pozitív hatást gyakorolnak; a kedvezményezett településekről beadott projektek esetében például átlagosan 4 százalékkal magasabb a támogatási arány²¹⁴.

A 'b' értékeket vizsgálva tehát megállapítható, hogy azok a vonatkozó rendeletek hatását mérő változók esetében rendre negatívak – vagyis az a tényező, hogy a pályázatot kedvezményezett kistérségből vagy településről adták be, csökkenti az elnyert támogatást illetve összköltségvetést. A vizsgált intézményi szabályozás kizárólag a projektek támogatási aránya esetében látszik pozitív hatást kifejteni.

²¹⁴ Az átlagok változása szempontjából tehát a leginformatívabb mutató a táblázatban a 'b' érték (a lineáris regresszió együtthatója), mely azt mutatja, hogy milyen irányban és mennyivel változik a függő változó értéke, ha a magyarázó változó értéke 1-gyel nő – a magyarázó változók jellege (dummy változók) következtében ez egyenértékű az intézményi szabályozás hatásának megjelenítésével.

Alapösszefüggésként megfogalmazható tehát, hogy – jóllehet a támogatási arány magasabb a kedvezményezett kistérségekben lévő illetve településekről beadott projektek esetében – az intézményi szabályozás révén a fejlesztési források eloszlása egyenlőtlenséget mutat.

A továbbiakban egyrészt a kimutatott összefüggések „valódiságát” tárjuk fel – elvárásaink szerint – magas(abb) belső érvényességű modellek felállításával és tesztelésével, másrészt megvizsgáljuk az esetlegesen azok között lévő összefüggésekből, egymásra hatásokból adódó egyenlőtlenségi tendenciákat.

7.1.2.2 A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összegre

A további adatelemzések első részeként tehát a kezdeti összefüggéseket vizsgáljuk részletesebben; arra keresünk választ, hogy megmaradnak-e avagy módosulnak az eredeti hatások, amennyiben egyéb tényezők hatását kiküszöböljük, kontroll alatt tartjuk.

Az elemzés eredményeinek egyszerűbb értelmezhetősége érdekében a továbbiakban a kiinduló összefüggésekben szereplő függő változók közül a kifizetett támogatási összeget vizsgáljuk.

Az első modell (8. táblázat: M1) esetében az előzőekben kimutatott összefüggést tüntettük fel, melynek értelmében a kedvezményezett kistérségekből érkező projektek esetében a kifizetett támogatási összeg átlagosan közel 25 millió forinttal alacsonyabb. A második modellben (8. táblázat: M2) a kistérség jellemzőit tömörítő változó²¹⁵ értékének konstans tartásával becsüljük a kedvezményezett kistérségi státusz hatását: ezek alapján megfogalmazható, hogy amennyiben a kistérségek azonos lakónépességűek és urbanizáltsági fokúak volnának, a kedvezményezett kistérségekből érkező projektek esetében a kifizetett támogatási összeg még mindig átlagosan 8,6 millió forinttal alacsonyabb lenne²¹⁶.

²¹⁵ A kistérség lakónépessége és urbanizáltsági foka alapján képzett főkomponens. Részletesen lásd: függelék F2.1.: Változók bemutatása. A főkomponens létrehozásának mikéntjét és annak „jóságát” jelző mutatókat lásd függelék F2.1.: A kistérségek makrojellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

²¹⁶ Megjegyzendő, hogy a kontrollváltozó 'b' értéke alapján a magasabb lakónépességű és urbanizáltsági fokú kistérségekből beadott projektek esetében magasabb a kifizetett támogatási összeg átlaga (mivel azonban a főkomponens-pontszámok standard eloszlásúak, a modellben szereplő becsült 'b' érték (24,108) tartalmi értelmezésétől eltekintünk).

9. Táblázat: A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek			
	M1	M2	M3	M4
Konstans	210,937	201,977	214,300	200,983
$X_{kedv.kist.}$	-24,857	-8,605	-16,067	-10,733
$X_{kist.jell.}$	-	24,108	-	24,393
$X_{kedv.tel.ar.}$	-	-	-0,183	0,048

A harmadik modellnél (9. táblázat: M3) egy másik kontextuális tényező, a kistérségben található elmaradott (a vonatkozó 7/2003-as korm.rend. alapján kedvezményezett) települések²¹⁷ összetételhatását szűrjük ki²¹⁸, azonban a kedvezményezett kistérségi státusz ekkor is negatív hatással van: a kedvezményezett kistérségekből beadott projektek esetében átlagosan 16 millió forinttal alacsonyabb a kifizetett támogatási összeg.

Végezetül a negyedik modellben (9. táblázat: M4) mindkét kontrollváltozót egyszerre szerepeltetjük. A vonatkozó 'b' érték alapján ismét az intézményi szabályozás sikertelensége állapítható meg: amennyiben feltételezzük, hogy minden kistérség népessége és urbanizáltsági foka ($X_{kist.jell.}$), valamint az elmaradott települések aránya ($X_{kedv.tel.ar.}$) azonos (lenne), a kedvezményezett kistérségekben lévő projektek esetében a kifizetett támogatási összeg még mindig átlagosan 10,7 millió forinttal *alacsonyabb* (volna).

7.1.2.3 A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összegre

A kedvezményezett települési státusz nem növeli a forráslehívási képességet (9. táblázat: M9), ami a kistérségi jellemzők mint kontextuális hatás kiküszöbölése mellett sem változik jelentősen: ha minden kistérség népessége és urbanizáltsági foka azonos volna, a kedvezményezett települések projektjei esetében átlagosan 18,6 millió forinttal kevesebb kifizetett támogatási összeggel lehet számolni (10. táblázat: M10).

²¹⁷ A változó a kistérségben található kedvezményezett – azaz elmaradott – települések százalékos arányát méri (lásd: Függelék 1.: Változók bemutatása.). Minimuma és módusza 0 százalék, maximuma 100 százalék; az átlag 44,914 százalék; a szórás 33,570; a medián 42,857 százalék.

²¹⁸ Ezt a hatást megjelenítő 'b' érték -0,183, azaz ha százalékkal nő a kedvezményezett települések aránya, átlagosan 183 ezer forinttal alacsonyabb a kifizetett támogatási összeg.

10. Táblázat: A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek			
	M9	M10	M11	M12
Konstans	206,883	203,335	210,945	196,981
$X_{\text{kedv.tel.}}$	-29,443	-18,612	-22,773	-27,733
$X_{\text{kist.jell.}}$	-	23,667	-	25,509
$X_{\text{kedv.tel.ar.}}$	-	-	-0,139	0,208

Amennyiben a vizsgált kedvezményezett településekhez ugyanannyi elmaradott – kedvezményezett – település társulna a kistérségek mindegyikében, átlagosan 22,8 millió forinttal kisebb volna a kifizetett támogatási összeg (10. táblázat: M11). Mindkét kontroll tényező hatását egyszerre kiszűrve (10. táblázat: M12) szinte a nyers hatást kapjuk vissza, hiszen a kedvezményezett települési státusz ebben az esetben is *csökkenti* – átlagosan 27,7 millió forinttal – a kifizetett támogatási összeget.

Összességében tehát megállapítható, hogy a kedvezményezettség mint intézményi szabályozás – eredetileg kimutatott – hatása nem módosul a fejlesztési források eloszlásának egyenlőtlensége tekintetében.

7.1.2.4 A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a támogatási arányra

A következőkben a fenti intézményi és adminisztratív tényezők támogatási arányra gyakorolt tisztított hatását tárjuk fel – a fenti sorrendet követve – a kedvezményezett kistérségi státusszal kezdve.

11. Táblázat: A kedvezményezett kistérségi státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási arányra

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek			
	M13	M14	M15	M16
Konstans	84,398	83,460	83,125	81,428
$X_{\text{kedv.kist.}}$	2,208	3,909	-1,121	-,441
$X_{\text{kist.jell.}}$	-	2,524	-	3,107
$X_{\text{kedv.tel.ar.}}$	-	-	,069	,099

A számítások eredményei alapján a kedvezményezett kistérségekből beadott projektek esetében átlagosan 2 százalékkal magasabb a projektek támogatási aránya (11. táblázat: M13), s ez a hatás még jelentősebb – átlagosan közel 4 százalék –, ha a kistérségek népességszámbeli és urbanizáltságbeli különbségeit kontroll alatt tartjuk (11. táblázat: M14). Amennyiben azonban a kedvezményezett települések arányát mint kontextuális tényezőt is beemljük a modellbe, az intézményi szabályozás kiegyenlítő hatása

megszűnik, hiszen ebben az esetben a kedvezményezett kistérségből beadott projektek támogatási aránya átlagosan 1,1%-kal alacsonyabb (11. táblázat: M15). Ezen – kedvezőtlen – irányú hatás mérséklődik ugyan, de megmarad az utolsó modellben is (11. táblázat: M16): ha feltételezzük, hogy a kistérségek jellemzői azonosak lennének népesség, urbanizáltság és a kedvezményezett települések aránya tekintetében, akkor a kedvezményezett kistérségekbeli projektek támogatási aránya átlagosan fél százalékkal kisebb lenne. Azaz a *kontrollváltozós modell esetében a vizsgált intézményi hatás nem növeli a támogatási arányt.*

7.1.2.5 A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a támogatási arányra

A kedvezményezett települési státusz növeli a projektek esetében a támogatási arányt (12. táblázat: M21), s ez a hatás irányában nem, pusztán mértékében módosul: a kistérségi makrojellemzők kiszűrésével valamelyest nő (12 táblázat: M22), majd a további modellek esetében több mint felére csökken. Amennyiben ugyanis feltételezzük, hogy a környezet a kistérség népessége és urbanizáltsága, valamint az abban található elmaradott települések arányát tekintve azonos, akkor a kedvezményezett települések projektje átlagosan 1,8 százalékkal magasabb támogatási aránnyal valósulnak meg (12. táblázat: M24).

12. Táblázat: A kedvezményezett települési státusz tisztított hatása a támogatási arányra

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és B értékek			
	M21	M22	M23	M24
Konstans	84,280	83,921	83,264	81,584
$X_{\text{kedv.tel.}}$	4,074	5,168	2,410	1,813
$X_{\text{kist.jell.}}$	-	2,393	-	3,070
$X_{\text{kedv.tel.ar.}}$	-	-	,035	,077

Összességében tehát a kedvezményezetti státusz csak települési szinten fejt ki pozitív hatást a kontextuális tényezők hatását kiszűrve. A kedvezményezett kistérségek esetében kedvezőtlen hatást mutatnak az adatok.

7.1.2.6 Összefüggések és egymásra hatások

A továbbiakban a területfejlesztés intézményi szabályozási rendszerében elfoglalt jellemzők együttes- illetve egymásra hatását tárjuk fel. Ennek keretében kontextuális tényezőként kezeljük a kistérségi szintű intézményi kedvezményezettséget – mint a közvetlen szomszédsági-, mikrokörnyezet fejlettségének-elmaradottságának mutatóját.

A kedvezményezett kistérségi státusz mint a közvetlen terület fejletlenségére utaló makrojellemző hatása tesztelhető, kiszűrhető oly módon is, hogy – a statisztikai kontroll Lazarsfeld-paradigmára, pontosabban a kovarianciaelemzésre épülő módszerét²¹⁹ alkalmazva – az adminisztratív különbségek hatásait külön becsüljük a nem kedvezményezett és az elmaradott (kedvezményezett) kistérségekben²²⁰. Ekkor szemléletesen megragadhatók a kimutatott különbségek, hatások.

Egy vonatkozó korábbi modell (10. táblázat: M12) eredményi alapján ismert a kiinduló összefüggés: a kedvezményezett települési státusz átlagosan 27 millió forinttal csökkenti a kifizetett támogatási összeget. Ezzel összevetésben megfogalmazható, hogy a nem kedvezményezett kistérségek esetében a kedvezményezett települések projektjei átlagosan 78 millió forinttal kisebb kifizetett támogatási összeggel számolhatnak²²¹, míg az elmaradott kistérségekben lévő kedvezményezett települések projektjei esetében ez a lemaradás lényegesen kisebb, mindössze 17,5 millió forintnyi (13. táblázat: M29). Ezen eredmények értelmezéséhez fontos figyelembe vennünk az általános forráslehívási képességben meglévő jelentős eltéréseket kistérségtípusonként (ezt a modellek konstans értéki jelenítik meg): a nem kedvezményezett kistérségekben egy projekt átlagos támogatási összege 195 millió forint, az elmaradott kistérségekben pedig átlagosan 216 millió forint (!). Vagyis kizárható azon alternatív magyarázat, hogy a kedvezményezett települések nem kedvezményezett kistérségekben mérhető jelentősebb lemaradása az eleve meglévő, átlagosan magasabb forráslehívási képesség miatt tűnik oly nagynak. Megfogalmazható tehát, hogy az elmaradott települések intézményesített kedvezményezetti státuszuk ellenére sem az elmaradott, sem pedig a nem kedvezményezett kistérségekben nem tudják hátrányukat kompenzálni a támogatási összeg tekintetében, s a különbségek növekedését jelzi, hogy – az adatok alapján – *a nem elmaradott térségekben lévő elmaradott települések esetében jelentősebb hátrány mutatható ki – az eleve alacsonyabb átlagos fejlesztési kapacitáshoz (!) képest.*

²¹⁹ A Lazarsfeld paradigmához lásd Babbie 1999: 470-490, a környezetek összehasonlításán alapuló kovarianciaelemzéshez lásd Moksony 1985: 63.

²²⁰ Az 546 projekt közül 245 db (44,9%) nem kedvezményezett, 301 db (55,1%) pedig kedvezményezett kistérségbe tartozik, így az összevetést nem gátolja a megfigyelési egységeknek az összehasonlítási szempont szerinti egyenetlen eloszlása.

²²¹ A kedvezményezetti-nem kedvezményezetti kistérségi státusz összehasonlítási szempontként való használatából következően csak a kontrollváltozós modellek eredményeit vizsgáljuk – ily módon kiszűrve a kistérségek egyéb jellemzőiben meglévő különbségeket.

13. Táblázat: A kedvezményezett települési státusz hatása kistérségtípusonként

	Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és B értékek	
		M29 (kifizetett támogatási összeg)	M30 (támogatási arány)
Nem kedvezményezett kistérségben	Konstans	195,603	81,937
	X _{kedv.tel.}	-78,168	-3,736
	X _{kist.jell.}	19,156	2,871
	X _{kedv.tel.ar.}	0,654	0,086
Kedvezményezett – elmaradott – kistérségben	Konstans	216,199	81,067
	X _{kedv.tel.}	-17,547	2,818
	X _{kist.jell.}	137,681	4,919
	X _{kedv.tel.ar.}	0,321	0,082

Szintén korábbiakban kimutatott eredmény, hogy a kedvezményezett települési státusz átlagosan 1,8 százalékkal növeli a támogatási arányt (12. táblázat: M24), amihez képest kistérségtípusonkénti bontásban jelentős eltérés tapasztalható: a nem kedvezményezett kistérségekben található kedvezményezett települések átlagosan 3,7 százalékkal alacsonyabb támogatási aránnyal valósítják meg projektjeiket. Az elmaradott kistérségekben lévő kedvezményezett települések viszont átlagosan 2,8 százalékkal magasabb támogatási aránnyal számolhatnak (13. táblázat: M30) – s itt a konstansok tekintetében nincs különbség kistérségcsoportok között. Azaz a kedvezményezett települési intézményi szabályozás pozitív hatása csak kedvezményezett kistérségekben jelenik meg – ezen felzárkóztató hatás a nem elmaradott kistérségekben lévő kedvezményezett településeknél *nem* regisztrálható, azaz utóbbiak ezen a téren (is) jelentős hátrányt szenvednek.

A két modell eredményeit együttesen szemlélve (13. táblázat: M29, M30) a kedvezményezett települési státusz mint intézményi szabályozásnak a kifizetett támogatási összegre és a támogatási arányra gyakorolt hatása – miszerint a nem kedvezményezett (fejlettebb) kistérségekben a kedvezményezett (fejletlen) települések alacsonyabb támogatási arányt és alacsonyabb támogatási összeget realizálnak, a kedvezményezett kistérségekben pedig a kedvezményezett települések magasabb támogatási arányt, s a fejlett területek településeihez képest kevésbé elmaradó támogatási összeget hívnak le, vagyis a kedvezményezett területeken a kedvezményezett települések jobban járnak, s a nem kedvezményezett térségek elmaradott települései jóval nagyobb mértékben lemaradnak – tekintetében tehát megállapítható, hogy jellemzően a „magányos”, vagyis *fejlettebb területeken lévő elmaradott települések esetében nem képes csökkenteni a lépéshátrányt*.

Az elemzés utolsó részében azt modellezzük, hogy a kedvezményezett települési státusz miképpen fejti ki hatását a támogatási összegre – az önerő mértékének

kiküszöbölésével, konstanson tartásával. Feltételezhető ugyanis, hogy a támogatási összeg nagyságát természetesen nem csupán az intézményi szabályozás befolyásolja, hanem a támogatási arány is – ami azonban szintén függvénye az intézményi szabályozásnak. Másképpen megfogalmazva: az intézményi szabályozás hatása függ a támogatási aránytól. Ez a kérdés az interakciós hatás tesztelését teszi szükségessé, melyhez az alábbi egyenlettel megragadható modell együtthatóinak becslésére van szükség:

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{\text{kedv.tel.}} + b_2 * X_{\text{tam.arany.}} + b_3 * X_{\text{INTER}} \quad , \text{ azaz}^{222}$$

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{\text{kedv.tel.}} + b_2 * X_{\text{tam.arany.}} + b_3 * X_{\text{kedv.tel.}} * X_{\text{tam.arany.}}$$

A modell együtthatóinak értékeit a 14. táblázat első két oszlopa (M33, M34) mutatja be, mely külön tartalmazza a kontrollváltozók nélküli (M33), valamint a fenti elemzésekben kontextuális tényezőkként kezelt változók mellett becsült tisztított hatásokat (M34). A kedvezményezett települési státusz hatása mindkét modell esetében negatív, azaz az elmaradott (kedvezményezett) települések átlagosan 56 (a tisztított hatás szerint 64) millió forinttal kisebb támogatási összeget tudnak realizálni. A támogatási arány hatása viszont egyaránt pozitív (átlagosan 1,4%, a kontrollváltozós modellben valamelyest alacsonyabb: 1,2%), azaz a támogatási arány növeli a támogatási összeget. *Mindemellett* azonban az interakciós hatást mérő változó értéke is pozitív (a tisztított modellben 0,39), ami önmagában már azt jelenti, hogy a kedvezményezett települési státusz és a támogatási arány *egymás függvényében kifejtett* hatása növeli a kifizetett támogatási összeg nagyságát.

14. Táblázat: A kedvezményezettség összefüggésének interakciós modelljei

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek			
	M33 (teljes minta, nyers becsl.)	M34 (teljes minta tisztított becsl.)	M35 (nem kedvezm. kistérségek tisztított becsl.)	M36 (kedvezményezett kistérségek tisztított becsl.)
Konstans (b_0)	92,418	97,939	101,147	118,28
$X_{\text{kedv.tel.}} (b_1)$	-56,183	-64,129	-33,056	-64,681
$X_{\text{tam.arany.}} (b_2)$	1,358	1,214	1,115	1,203
$X_{\text{INTER}} (b_3)$	0,240	0,387	-0,498	0,490
$X_{\text{kist.jell.}} (b_4)$	-	21,789	15,803	131,890
$X_{\text{kedv.tel.}} (b_5)$	-	0,116	0,544	0,228

²²² A teljes egyenlet természetesen a kontrollváltozókat tartalmazó interakciós modell esetében hosszabb, hiszen abban benne van a többi független változó, rendre: $X_{\text{kist.jell.}}$, $X_{\text{kedv.tel.ar.}}$. Azonban mivel ezek nem relevánsak az általunk jelenleg vizsgált független változók interakciós hatásának becslése szempontjából, nem tüntetjük fel őket. Így a képlet is könnyebben kezelhető.

A konkrét hatásnagyság számszerűsítéséhez azonban az egyenlet megfelelő formában történő átalakítása szükséges az alábbiaképpen: az alábbi formában átrendezett egyenlet

$$\hat{Y}=b_0 + b_2*X_{\text{tam.arany.}} + (b_1 + b_3*X_{\text{tam.arany.}})X_{\text{kedv.tel.}}$$

utolsó tényezője szolgál a kedvezményezett települési státusznak a támogatási arány függvényében mért hatásának számszerűsítésére, és²²³ az alábbi egyenlet utolsó tényezője

$$\hat{Y}=b_0 + b_1*X_{\text{kedv.tel.}} + (b_2 + b_3*X_{\text{kedv.tel.}})X_{\text{tam.arany.}}$$

a támogatási arálynak a kedvezményezett települési státusz függvényében mért hatásának számítására.

A megfelelő együtthatók (b_2 és b_3), valamint a kedvezményezett települési státusz változója értékeinek behelyettesítése után megfogalmazható, hogy a támogatási arány egységnyi

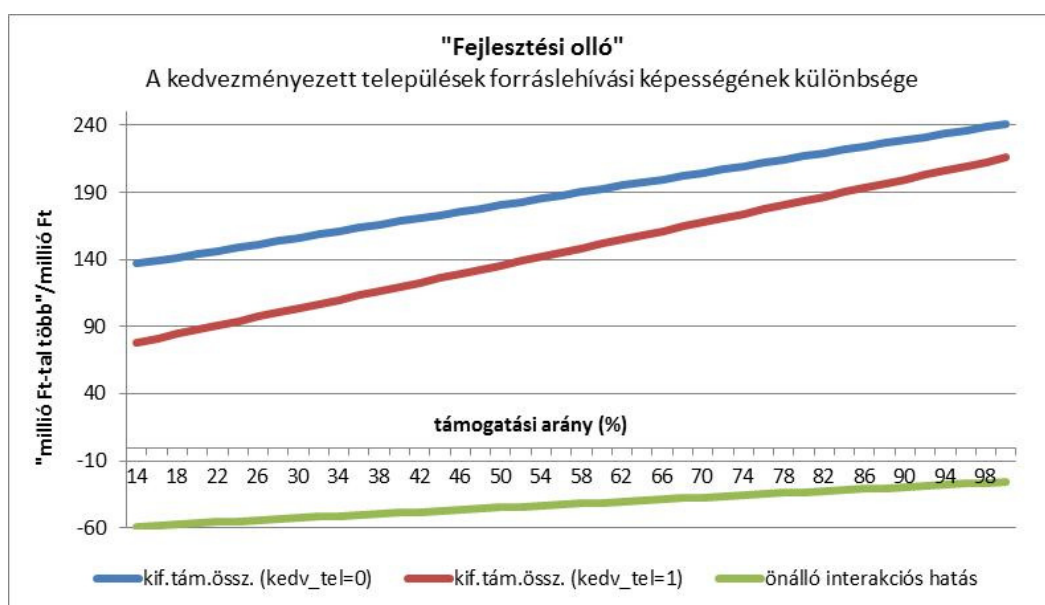
– 1%-os – növekedése átlagosan 1,2 millió forinttal ($1,214+0,387*0=1,214$) magasabb kifizetett támogatási összeget jelent a nem kedvezményezett települések esetében, míg a kedvezményezett településeknél ugyanezen többlet nagyobb; átlagosan 1,6 millió forinttal ($1,214+0,387*1=1,601$) több támogatási összeget jelent. Mindez azt is jelenti, hogy – a kedvezményezett települési státusznak a támogatási aránya gyakorolt hatását mérő, 24. számú (tisztított) modell eredményeire (hatás: 1,813%) hivatkozva – amennyiben átlagosan 1,8%-kal magasabb támogatási aránnyal lehet számolni a kedvezményezett településeken, akkor ez átlagosan közel három millió forinttal ($[1,214+0,387*1]*1,8=2,888$) magasabb támogatási összeget jelent. Ha pedig egy önerő nélküli projektet képzelünk el, az a nem kedvezményezett települések esetében 121 millió forinttal magasabb támogatási összeget, a kedvezményezett települések esetében pedig 160 millió forinttal magasabb kifizetett támogatást jelent.

A kedvezményezett, illetve ilyen státusszal nem rendelkező *kistérségek* esetében külön lefuttatott becslések (rendre M36 és M35) során kapott eredmények alapján az interakciós hatások szinte azonosak, azonban ellentétes előjelűek (!), ami ebben a tekintetben azt jelenti, hogy míg a kedvezményezett kistérségek kedvezményezett települései esetében 1%-os támogatási arány növekedés átlagosan közel 1,7 millió forinttal magasabb támogatási összeget jelent, addig a nem kedvezményezett kistérségek kedvezményezett települései esetében egy millió forinttal alacsonyabb, mindössze 617 ezer forinttal több kifizetett támogatással lehet számolni. Amennyiben a

²²³ Hiszen az interakciós hatás szimmetrikus, lásd: Moksony 2006: 85.

térségi kedvezményezettségtől függetlenül minden kistérségben számolhatunk a kedvezményezett települések projektjeinek – előbbiekben hivatkozott – 1,8%-kal magasabb támogatási arányával, ez a kedvezményezett térségekben átlagosan 3 millió forinttal magasabb támogatási összeget eredményez, a nem kedvezményezett térségek kedvezményezett települései esetében pedig csak harmadekkora; 1,11 millió forinttal több támogatást jelent. Azaz ebben a tekintetben számszerűsíthetően is megállapítható, hogy a nem kedvezményezett kistérségek elmaradott települései magasabb támogatási arány mellett is hátrányt szenvednek a kedvezményezett kistérségek elmaradott, s így kedvezményezett településeihez képest. Vagyis a kedvezményezett települési státusz pozitív hatása csak bizonyos feltételek mellett – kedvezményezett kistérségekben – jelentkezik, másutt ellentétessé vált, azaz – a Lazarsfeld-paradigmát továbbgondoló Morris Rosenberg terminológiáját alkalmazva (Babbie 1999: 482-485) – sikerült specifikálnunk az eredeti összefüggést.

A kedvezményezett települési státusznak a támogatási arány értékének függvényében kimutatható többlethatása – $(b_1 + b_3 \cdot X_{\text{tám_arany}})X_{\text{kedv_tel}}$ – számszerűsítése a változó értékeinek számossága miatt egyszerűbben szemléltethető grafikus formában, s mivel a vizsgált projektek esetében a támogatási arány minimuma 13,78%, így az alábbi ábrán a 14%-os értéktől kezdve számítottuk ki a hatásnagyságot (zöld egyenessel szemléltetve):



2. ábra: A kedvezményezettség fejlesztési ollója

Az adatok alapján tehát megfogalmazható, hogy a kedvezményezett települési státusznak a támogatási arány függvényében a támogatási összegre gyakorolt hatása

pozitív, azaz növeli a realizált pályázati támogatás nagyságát, vagyis csökkenti a lemaradást, bár ezen önálló hatás eredményeképpen csupán nem reális keretek között; a modell becslése alapján legalább 166%-os támogatási arány esetében jelentene ez a hatás valós támogatási forintokat (pontosan 113 ezer forintot). A kedvezményezett települési státusz tehát magasabb támogatási arány mellett további növekményt jelent a kifizetett támogatási összeg vonatkozásában.

A kifizetett támogatási összeg valós értékéhez azonban természetesen hozzájárul még a többi vizsgált tényező hatásából származó növekmény. Ezt a becslőegyenlet változói értékeinek megadásával tudjuk számítani. Jelen esetben helyettesítsük be az alábbi értékeket két külön modell; a kedvezményezett települések, és a nem kedvezményezett települések becsült átlagértékeink számításához:

15. Táblázat: Az interakciós modell értékeinek megadása

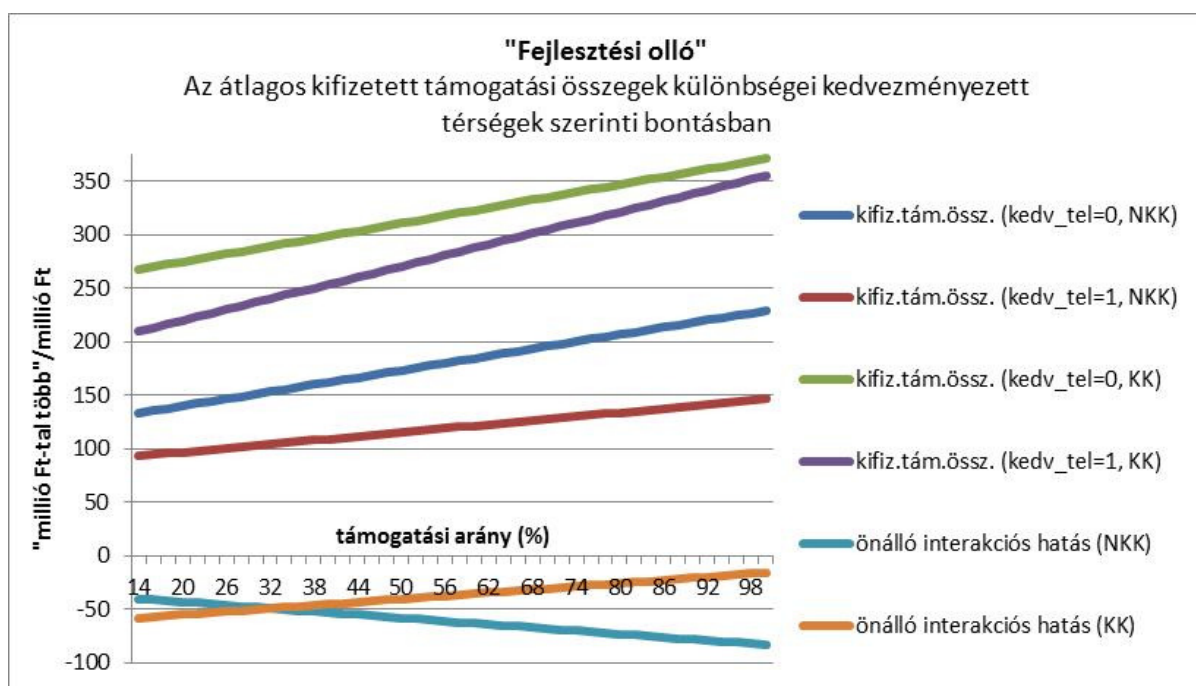
Konstans, magyarázó változó	A magyarázó változók értékei	
	Nem kedvezményezett település	Kedvezményezett település
Konstans (b_0)	1	1
$X_{\text{kedv.tel.}} (b_1)$	0	1
$X_{\text{tam.arany.}} (b_2)$	támogatási arány	támogatási arány
$X_{\text{INTER}} (b_3)$	$b_1 + b_3 \cdot \text{tám.arány}$	$b_1 + b_3 \cdot \text{tám.arány}$
$X_{\text{kist.jell.}} (b_4)$	1	1
$X_{\text{kedv.tel.}} (b_5)$	1	1

A megadott változóértékek alapján tehát megkapjuk, hogy egyaránt számolva az alap forráslehívási képességgel (konstans), a támogatási arány önálló hatásával (b_2), a kedvezményezett települési státusznak a támogatási arány függvényében kifejtett hatásával (b_3), valamint az általános fejlettségi tényezők (b_4 és b_5) hatását konstansnak véve mekkora a függő változó értéke a nem kedvezményezett és a kedvezményezett települések esetében.

A számítások eredményeképpen kirajzolódó tendenciák alapján a nem kedvezményezett települések (kék színű egyenes) magasabb támogatási összeget realizálnak már alacsonyabb támogatási arány mellett is, s utóbbi tényező növekedésével tovább növelik forráslehívási képességüket. A kedvezményezett települések (piros színű egyenes) esetében eleve alacsonyabb átlagos kifizetett támogatási összeg jellemző, s bár a támogatási arány növekedése függvényében – a pozitív interakciós hatás miatt – intenzívebben nő a forráslehívási képességük, ez a pozitív hatás nem elegendő ahhoz, hogy a hátrányt megszüntessék. A kedvezményezett települési státusz hatásáról tehát megállapítható, hogy magasabb támogatási arány esetében jelentősebben növeli a

forráslelvási képességet (ezt mutatja a meredekebb egyenes, illetve a pozitív meredekségű interakciós hatás), azonban a két egyenes szintjében mindvégig megmaradó különbség az elmaradott települések hátrányának megmaradását jelzi.

Ezen probléma esetében is tekintsük az előbbi hatásokat a kedvezményezett (elmaradott), és a nem kedvezményezett (fejlett) kistérségek csoportjában külön-külön modellekben. A regressziós becslések előbbiekben is látott lényeges eredménye (13. táblázat M35, M36), hogy a fejlettebb – legalábbis nem elmaradottnak ítélt – kistérségek esetében az interakciós hatás nagysága közel megegyezik a kedvezményezett kistérségek körében mérttel, azonban ellentétes előjelű. A megfelelő együttthatók és a támogatási arány értékeinek megadásával könnyen szemléltethető a hatások ellentétessége, s az abból fakadó különbségek: az interakciós hatás következtében a kedvezményezett kistérségekben a támogatási arány növekedésével egyre magasabb kifizetett támogatási összeg realizálható, míg a nem kedvezményezett területeken egyre alacsonyabb (ezt jelzi a 3. ábra két alsó, egymást keresztező egyenese):



3. ábra: A kedvezményezettség fejlesztési ollója kistérségtípusonként

A kifizetett támogatási összeg valós különbségeinek összevetéséhez azonban ebben az esetben is számolni szükséges a további tényezőkből fakadó hatások nagyságával. A modell változóit az előbbiek analógiájára megfelelő módon behelyettesítve megkapjuk külön-külön a kedvezményezett települések átlagos forráslelvási képességét a

kedvezményezett és nem kedvezményezett kistérségekben, valamint a nem kedvezményezett települések esetében ugyanezen értékeket. Az eredményeket az ábrán szemléltetjük, melynek alapján megfogalmazható, hogy

- a legnagyobb mértékben a kedvezményezett kistérségek nem kedvezményezett (nem elmaradott) települései hívnak le támogatást, a legkevésbé a nem kedvezményezett kistérségek kedvezményezett (elmaradott) települései
- a kedvezményezett kistérségekben általánosságban magasabb a kifizetett támogatási összeg nagysága (mind a kedvezményezett, mind pedig a nem kedvezményezett településekben) a nem kedvezményezett kistérségekhez képest
- a kedvezményezett kistérségekben a nem kedvezményezett települések esetében magasabb a kifizetett támogatási összeg átlaga, azonban itt kisebb meredekség jellemző; a kedvezményezett kistérségekben a támogatási arány hatása jelentősebb a kedvezményezett települések esetében, azaz az elmaradott (kedvezményezett) települések zárkóznak fel a fejlett (nem kedvezményezett) településekhez, azonban támogatási arány reális keretei között erre nincs lehetőség
- a nem kedvezményezett kistérségekben a nem kedvezményezett települések esetében magasabb és meredekebben növekvő a kifizetett támogatási összeg; azaz az elmaradott területeken az elmaradott települések szakadnak le
- a kedvezményezett települések közül a kedvezményezett kistérségekben lévők esetében jóval magasabb a kifizetett támogatási összeg mértéke, és jóval meredekebben is növekvő a támogatási arány növekedésével azaz a nem kedvezményezett kistérségek kedvezményezett települései jóval kevésbé képesek a forráslehívásra, mint a kedvezményezett kistérségek kedvezményezett települései

7.1.2.7 Összefoglalás

Az NFT ROP-projektjei esetében tehát megfogalmazható, hogy (1) kizárólag a kedvezményezett települési státusz támogatási arányra gyakorolt hatása esetében mutatkozik kedvező eredmény, a többi esetben a kedvezményezett kistérségek hátrányt szenvednek. A kistérségtípusonként elvégzett számítások alapján jellemző továbbá, hogy (2) a különbségek növekszenek, amennyiben a nem kedvezményezett kistérségek kedvezményezett településeiről beadott projektjei mind a támogatási arány, mind pedig

a kifizetett támogatási összeg tekintetében hátrányt szenvednek, így a támogatások területi polarizálódásáról, a fejlesztési olló szélesebbre nyílásáról beszélhetünk.

7.1.3 A kiemelt projektek empirikus vizsgálata²²⁴

7.1.3.1 Előszóként

Az alábbi adatelemzés keretében az Új Magyarország Fejlesztési Tervben központi helyet elfoglaló ún. *kiemelt projektek* körében végzünk számításokat annak feltárására, hogy a területi kiegyenlítés szempontjából kedvezményezett kistérségi státusz – illetve egyéb tényezők – milyen szerepet játszik ezen speciális támogatási forma esetében.

Speciális támogatási formáról van ugyanis szó, amennyiben – a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közlése szerint – *„egy kiemelt projekt azért kiemelt, mert olyan országosan vagy regionálisan fontos fejlesztést tartalmaz, amely más pályázati keretbe méreténél vagy egyediségénél fogva nem fér bele.”* (K.D. 2007) A kiemelt projektek sajátossága továbbá, hogy nem pályázati úton, hanem egyedi elbírálás alapján születik döntés finanszírozásukról. A projektekre a fejlesztéspolitikai intézményrendszer megfelelő szereplőinek kell javaslatot tenniük: regionális fejlesztési tanácsoknak, miniszteri jóváhagyással a szaktárcáknak, vagy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnek. A beérkező projekt-javaslatokat előértékelés keretében két szakértő bírálja, majd a projektek fejlesztési területenként külön zsűri elé kerülnek, melyben helyet kap minden, az adott fejlesztési területtel kapcsolatosan relevánsan állást foglalni képes szereplő. A zsűri döntése négyféle lehet:

1. a projektet támogatásra javasolja a kormánynak,
2. támogatja a beruházás-tervet, de továbbfejlesztésre javasolja,
3. a projektet pályázati úton támogathatónak minősíti,
4. a beadott formában nem támogatja (K.D. 2007).

Az elemzés alapjául szolgáló *adatbázis* saját szerkesztés, mely a kiemelt projektek néhány főbb jellemzőjét tartalmazza²²⁵, amit egyéb információforrások bevonásával további adatokkal, változókkal gazdagítottunk. Az adatelemzés keretében ugyanis azt vizsgáljuk, hogy milyen tényezők és milyen irányban befolyásolják azt, hogy egy

²²⁴ Az elemzés az alábbi tanulmány keretében megjelent: Balogh (2009b).

²²⁵ Az adatbázis részletes bemutatását a függelékben (F2.3) közöljük.

kiemelt projekt javaslatot támogat a kormány (függő változó: Y), avagy sem. A magyarázó változók (X...) között szerepeltetünk a regionális elhelyezkedésre illetve a területi elmaradottságra, a támogatási összegre, illetve a politikai erőforrásokra utaló mutatókat (a változók bemutatását lásd: Függelék: F2.3).

A regionális elhelyezkedés és a területi elmaradottság ismérvei a projekteknek a területi kohézió szempontjából vett jelentőségére utalnak – összefüggésben a támogatások nagyságával. A politika erőter pedig lényegesnek tekinthető, amennyiben a társadalom- illetve fejlesztéspolitikai eszközök alkalmazása elkerülhetetlenül beleilleszkedik a mindenkor politikai-hatalmi erőterbe. Ez (közhely, mégis) jelen téma szempontjából különös fontosságra tehet szert, ha figyelembe vesszük a tényt, hogy a kiemelt projektek támogatásáról a kormány (nem pedig a parlament vagy valamilyen szakértői testület) dönt²²⁶ (K.D. 2007). Ez a tény legalábbis azt a kérdést felvetheti, hogy a kiemelt projektek – mint olyan támogatási források, melyek keretében *eseti elbírálás alapján rendkívül fontos és költséges beruházások támogathatók* – színtereivé válhatnak-e bármiféle, a hatalmi-politikai mezőben birtokolt erőforrások alapján strukturálódó harcnak, egyenlőtlenségi rendszer kialakulásának. Másképpen megfogalmazva: a különféle politikai összetételű önkormányzatokból érkező kiemelt projekt-javaslatok sikerességét befolyásolja-e ezen hatalmi dimenzióban betöltött szerep²²⁷. Ehhez vegyük számításba azt a további jellemzőt is, hogy kiemelt projekteket a regionális fejlesztési tanácsok, miniszteri jóváhagyással a szaktárcák, vagy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség javasolhat (K.D. 2007).

Kezdjük az utóbbival, s haladjunk sorrendben visszafelé: a Nemzeti Fejlesztési „...ügynökséget a Nemzeti Fejlesztési Hivatalból és a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtását irányító szervezetekből hozta létre a kormány azért, hogy egy

²²⁶ A cikk címe: *A Kormány döntött az Új Magyarország Fejlesztési Terv akcióterveitől.* (Kiemelés tőlünk.) Szakértői értékelés készül a kiemelt projektekről (2 db), illetve szakértői bizottságok megvitatják a hasonló területet érintő beruházás-tervezeteket, s a kormány ezeket figyelembe véve dönt.

²²⁷ Természetesen annak tudományos vizsgálatára, hogy érvényesül-e akár valamiféle kontraszelektív, akár pedig valamilyen szavazatcserén alapuló alkumechanizmus a kiemelt projektek elosztása kapcsán, ez az adatbázis nem tartalmaz elegendő információt. Hiszen ennek eldöntésére – egy olyan elképzelt szituációban például, melynek során az RFT szavazóbizottsága elé kerül egy projekt-javaslat, és döntenek róla, hogy mehet-e tovább, vagyis kezdeményezi-e az RFT a tervezett beruházás kiemelt projektként való nevesítését – legalábbis a szavazásbeli eloszlásokat volna szükséges ismerni. Későbbi munka során ennek esettanulmány-jellegű feltárása cél lehet – jelen munka keretei között azonban nem az. Itt most csupán a mikroszintű mechanizmusok révén előálló maroszintű eloszlás összehasonlítása lehetséges.

*hatékonyabb és átláthatóbb intézményrendszer segítse az európai uniós támogatások eredményes felhasználását*²²⁸.

A minisztériumokat illetve az élükön álló minisztereket a kormány hozza létre illetve jelöli ki.

A regionális fejlesztési tanácsok (RFT) létrehozását és működését a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 1999. évi XCII. Törvény (továbbiakban TTT 1999.) szabályozza²²⁹. Ezen dokumentum tartalmi elemzése alapján (lásd: függelék: F2.3) megfogalmazható, hogy a RFT sem tekinthető teljesen hatalmi viszonyoktól mentesnek.

Az adatelemzés során az alábbi összefüggések tesztelését végezzük el logisztikus regressziós modellek²³⁰ lefuttatásával (rövidítések: F.V.: függő változó, M.V.: magyarázó változó, K.V.: kontroll változó):

F.V.		M.V.		K.V.
Y	←	X _{regio}		-
Y	←	X _{KM}		-
Y	←	X _{orsz}		-
Y	←	X _{tam}		-
Y	←	X _{elm}		-
Y	←	X _{korm}		-
Y	←	X _{ell}		-
Y	←	X _{korm}	+	X _{ell}
Y	←	X _{ell sz}		-
Y	←	X _{korm sz}		-
Y	←	X _{ell sz}		-
Y	←	X _{korm sz}	+	X _{ell}
Y	←	X _{ell sz}	+	X _{korm}

Emellett esetlegesen a változók közötti összefüggések megragadására²³¹ használunk korrelációs számítást, egyszempontos varianciaanalízist az átlagok összehasonlítására, illetve az esélyt mint szemléletes mutatószámot (Moksony 2006: 216).

²²⁸ A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján található tájékoztatás. Forrás: <http://www.nfu.hu/ugynokseg>

²²⁹ A regionális fejlesztési tanácsok feladatának áttekintéséhez lásd pl.: Nagy (2005: 10-11).

²³⁰ A logisztikus regresszió használata egyszerre teszi lehetővé azon kettős cél megvalósítását, hogy a lineáris regressziós eljárás előnyeit – a változók közötti kapcsolat egy mutatóban való kifejezhetősége, egyértelműség (Moksony 2006: 54) – megtartva magyarázzunk kategoriális (dichotóm) független változókat, melyek értéke 0 vagy 1, s melyekre a magyarázó változó révén adott becslések sem léphetik át ezen határokat. Utóbbi feltétel a lineáris regressziós eljárás esetében gyakran nem teljesül (Moksony 2003: 210).

²³¹ Mivel jelen adatelemzés során nem kerül sor mintavételre, lévén hogy a felhasznált adatbázis tartalmazza a populáció (a magyarországi kiemelt projektek) összes elemét, az elemzés során nem vizsgáljuk a statisztikai eljárások által kapott eredményekhez, mutatókhoz kapcsolódó szignifikancia teszteket. A változók bemutatásakor már jelzett kieső, hiányos információk következtében előálló esetleges elemszámcsökkenés miatt az adott összefüggés vizsgálatához rendelkezésre álló konkrét elemszámot azonban minden esetben feltüntetjük.

7.1.3.2 Regionális különbségek

Elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy az ország egyes régióiban milyen arányban találhatunk sikeres illetve sikertelen kiemelt projekt-javaslatokat. Összesen 914 megfigyelési egység esetében áll rendelkezésre a kérdéses változóban értékelhető információ (a változók bemutatásánál jeleztük, hogy 117 projekt nem került a zsűri elé).

16. Táblázat: A támogatási esély regionális különbségei

A táblázat celláiban feltüntetve: elemszámok		Státusz (kormánydöntés)		Összesen:	Annak az esélye, hogy egy projekt támogatott lesz adott régióban:
		Nem támogatot t	Támogatott (tám. + tov. fejl.)		
Régió	Dél-Alföld	100	37	137	0,37
	Dél-Dunántúl	41	16	57	0,39
	Észak-Alföld	85	56	141	0,66
	Észak-Magyarország	50	44	94	0,88
	Közép-Dunántúl	55	48	103	0,87
	Közép-Magyarország	51	96	147	1,88
	Nyugat-Dunántúl	40	73	113	1,83
	Országos	17	105	122	6,18
Összesen:		439	475	914	(1,08)

Az 16. táblázatban feltüntetett cella-gyakoriságok összevetése mellett, helyett talán érdemes a táblázat utolsó oszlopában kiszámított mutatószámot szemügyre venni, mely annak az esélyét mutatja, hogy adott régióban (illetve kategóriában) egy projekt sikeres lesz.

A nyers eloszlásra számított esély (1,08) lényegében nem jelez különbségeket: a teljes populációban tulajdonképpen ugyanakkora az esélye annak, hogy találunk egy támogatott projektet. Az egyes területi egységeket vizsgálva azonban lényeges eltérések figyelhetők meg: dél-alföldi és a dél-dunántúli régiókban beadott projektek esetében 0,37 – 0,39-szer kisebb az esélye annak, hogy egy projekt támogatott lesz, míg a közép-magyarországi régióban beadott projektek esetében a mutató a legmagasabb: 1,88-szoros. A legkiemelkedőbb támogatottsági sikeresség azonban az országos projekteknél tapasztalható – itt a beadott projektek 86%-a támogatott, és 6,18-szor nagyobb az esélye annak, hogy egy projektet támogat a kormány.

Jelentős különbség tapasztalható tehát annak szempontjából, hogy egy-egy projekt az ország mely régiójából került beadásra. Az esélyek szemügyre vételét követően vizsgáljuk meg a relatíve legsikeresebb projekt-beadó régió illetve projekt-típus támogatottsági hajlandóságát immár a logisztikus regresszió használatával. A központi

régióból beadott projektek az összes többi, (valamely) régióból beadott²³² projektekhez képest két és félszer nagyobb eséllyel kerülnek támogatásra). A nem központi régióból beadott projekt-javaslatok pedig átlagosan 0,739-szer kisebb eséllyel lesznek sikeresek (17. táblázat: M1).

17. Táblázat: A támogatási esély területi különbségei

		'b'	'b' együttható antilogaritmus
Központi régióbeli projekt (N=792) (M1)	v_kozp	0,936	2,549
	konstans	-0,303	0,739
Országos projekt (N=914) (M2)	v_orosz	1,952	7,045
	konstans	-0,132	0,877

Az országos hatókörű beruházások megvalósítását célzó projekt-javaslatokat az összes többi, „csupán” egy-egy adott régióhoz kapcsolható projekthez viszonyítva óriási eltérés tapasztalható ismét (N=914). Ha országos projekt kerül beadásra, a projekt támogatottsága hétszeresre nő; a regionálisan kötődő beruházások esetében pedig átlagosan 12,3%-kal kisebb a sikeresség esélye (17. táblázat: M2). Ez valószínűleg részben azzal is magyarázható, hogy az országos projektek keretében olyan nagymérvű és átfogó fejlesztéseket céloznak, melyek valóban nélkülözhetetlenek Magyarország intézményi és/vagy infrastrukturális fejlődése szempontjából.

7.1.3.3 Különbségek az igényelt támogatási összegben

A kiemelt projektek egyik lényeges eleme a beruházás megvalósításához igényelt támogatási összeg²³³. A támogatási összeg nagyságának hatását elsőként nem a nyers összegek szerint vizsgáljuk, hanem egy – a teljes populációban mért átlag alapján létrehozott – mutató segítségével, mely azt méri, hogy egy konkrét projekt esetében igényelt támogatási összeg mekkora része (%-os formában kifejezve) az átlagosan igényelt támogatási összegnek²³⁴. Az eredmények alapján úgy látszik, az igényelt támogatás mértéke nem befolyásolja azt, hogy egy projektet támogat-e a kormány, hiszen a magyarázó változó esélyhányadosa 1 (1,00028; a konstans esélyhányadosa: 1,052).

²³² Az országos projektek ebben az esetben nem kerülnek bele az elemzett projektek körébe; hiányzó adatként kezeljük őket.

²³³ Erre vonatkozóan irányszámok állnak rendelkezésre a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által közzétett adatokban (a végleges támogatási szerződésben változhatnak). Lásd: változók bemutatása: függelék: F2.3

²³⁴ Lásd részletesen kifejtve a változók bemutatásánál: függelék: F2.3.

Azonban vizsgáljuk meg figyelmesebben ezt a mutatót: legalacsonyabb értéke 0%, maximuma 6224,11%, átlaga 100% (szórás: 310,31) – vagyis az esély antilogaritmusának

1-nyi értéke itt azt jelenti, hogy ha az igényelt támogatás mértéke 0%-ról 1%-ra nő, a projektek sikeressége átlagosan 1-szeresre nő. A támogatottság mértékét arányosító változó azonban 0 és 6224 között vesz fel értékeket, így joggal feltételezhető, hogy a magyarázó változó 1 egységnyi változása kevésbé érzékelhető hatással jár. Próbáljuk valamelyest érzékelhetőbbé és megragadhatóbbá tenni a hatást: vegyük a mutató egy-század részét (proporció), s így futtassuk le újra az eljárást – ekkor a változó értékei kissé összebbtömörülnek: a mintában átlagosan igényelt támogatási összeget kérő projektek esetében a mutató 100-ról 1-re csökken. Az esély azonban ekkor is csak 1,028-ra változik (a konstans esélyhányadosa: 1,052). Ezen változó használata révén tehát nem mutatathatók ki lényeges eltérések.

Vizsgáljuk meg azonban egy másik, az előbbi analógiájára alábbiképpen létrehozott mutató szerint az összefüggést:

$$\frac{\text{Igényelt támogatási összeg}}{\text{Maximális támogatási összeg}} * 100 = x$$

Itt azt számítjuk ki tehát, hogy a mintában igényelt legnagyobb igényelt támogatási összegnek mekkora része (%-ban) az adott projekt esetében igényelt támogatási összeg. Az esély antilogaritmususa ekkor sem mutat azonban lényeges eltérést: a magyarázó változó esetében: 1,018; konstans esetében: 1,052).

Természetesen azonban még itt is számolnunk kell azzal, hogy a százalékos értékek túlságosan szétaprózzák a lépésközoeket, ezért képezzük itt is a mutató egy-század részét (proporció) az előbbiekkal azonosan ('v_tam_visz_max_per100'). Ekkor meglepő eredményre jutunk: *a projektek támogatottságának esélye 5,7-szer nagyobb abban az esetben, ha a minimális (0) támogatottsági arányról a maximális (1=100%) támogatási arány felé mozdulunk el* (18. táblázat: M3).

Az igényelt támogatási összegnek a projekt sikerességére gyakorolt hatását azonban további módokon is vizsgálhatjuk. Természetesen elemezhetjük egyrészt a nyers támogatási összegeket is – ekkor azonban ismét fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy a változó értékészlete meglehetősen széles: 0 és 261814700000 Ft között változik. Csökkentsük a változó értékeinek szóródását oly módon, hogy 10 milliárd Ft-

ban adjuk meg az igényelt támogatási összegeket – ekkor a változó maximális értéke 26,18 (tízmilliárd Ft).

A logisztikus regressziót elvégezve ebben az esetben is pozitív összefüggést tapasztalunk – vagyis az igényelt támogatási összeg növekedése növeli a sikerességet. Egész pontosan: ha 10 milliárd forinttal nő az igényelt támogatás összege, 6,9%-kal nő annak az esélye, hogy a projekt támogatott lesz.

Végezetül – amennyiben hajlandóak vagyunk feláldozni a numerikus mérési szintű magyarázó változót – természetesen sikeresen szerepeltethetjük az elemzésben az átlagosan igényelt támogatási összeget dichotóm változó formájában ('tam_atlag_0_1'). Ekkor a projekteket két csoportba soroljuk az alábbiak szerint:

- (0) az igényelt támogatási összeg \leq az átlagosan igényelt összeg (4206458991,10 Ft)
- (1) az igényelt támogatási összeg $>$ az átlagosan igényelt összeg (4206458991,10 Ft)

Ezen kétértékű csoportosító változót mint magyarázó változót szerepeltetve a logisztikus regresszió eljárásban azt tapasztaljuk (18. táblázat: M4), hogy az átlagosnál nagyobb támogatási összeget igénylő projektek 28,7%-kal kisebb eséllyel kerülnek támogatásra.

18. Táblázat: A támogatási összeg hatása a támogatási esélyre

(N=914)		'b'	'b' együttható antilogaritmus
Az igényelt támogatás mekkora része a maximumnak (M3)	v_tam_visz_max_per100	1,744	5,718
	konstans	0,051	1,052
Az igényelt támogatás átlagos vagy átlag feletti (M4)	tam_atlag_0_1	-0,339	0,713
	konstans	0,144	1,155

Az igényelt támogatási összeg előzőekben kimutatott ellentmondásos hatásának összefoglalása illetve tisztázása érdekében tekintsük a 19. sz. táblázatot, mely a sorokban feltüntetett magyarázó változók hatását (logisztikus regresszió esélyhányadosának antilogaritmus) mutatja az oszlopokban feltüntetett változók szerint képzett almintákra kiszámítva.

19. Táblázat: Összefoglaló táblázat egyes magyarázó változók támogatási esélyre gyakorolt hatásáról

[]-ban a teljes mintára számított hatás ()-ben az almintá elemszáma függő változó: támogatott/nem támogatott a projekt magyarázó változó:↓	Az igényelt támogatási összeg átlagos vagy az alatti, illetve átlag feletti		Projekt a Közép-Magyarországi Régióban valósul meg		A projekt országos projekt, avagy sem	
	0=átlagos illetve kevesebb	1=az átlagosnál nagyobb	0=nem	1=igen	0=nem országos	1=országos
Igényelt támogatási összeg (10 milliárd Ft) [1,069]	0,091 (N=739)	1,304 (N=175)	0,967 (N=645)	1,553 (N=147)	1,046 (N=792)	1,589 (N=122)
Igényelt támogatás mekkora része a maximumnak (proporció) [5,718]	0,000 (N=739)	1043,265 (N=175)	0,412 (N=645)	100934,7 (N=147)	3,207 (N=792)	184936,1 (N=122)
Igényelt támogatás mekkora része a maximumnak (%-os arányban) [1,018]	0,534 (N=739)	1,072 (N=175)	0,991 (N=645)	1,122 (N=147)	1,012 (N=792)	1,129 (N= 122)
Az igényelt támogatási összeg átlagos vagy az alatti (=0), illetve átlag feletti (=1) [0,713]	- (N=739)	- (N=175)	0,462 (N=645)	1,551 (N=147)	0,583 (N=792)	2,468 (N=122)

A 19. sz. táblázat értékeinek értelmezése alapján megállapítható, hogy pl. a támogatási összeg (10 milliárd forintban kifejezett értékeinek) hatására jellemző, hogy azon 739 megfigyelési egység esetében, melyek maximum átlagosak, 0,091-szer kisebb az esély, hogy támogatottak lesznek, míg azon 175 projektnek, melynek támogatási összege az átlagosnál nagyobb, 1,3-szor nagyobb az esélye, hogy támogatott lesz – ha a támogatási összeg 10 milliárd forinttal nő. A nem Közép-Magyarországi Régióbeli projektek esetében 3,3%-kal kisebb az esélye, hogy támogatottak lesznek, míg a Közép-Magyarországi Régióbeli projektek esetében másfélszeresével nő a támogatottságra való esély, ha 10 milliárddal nő az igényelt támogatási összeg. Az országos projektek esetében szintén hasonló mértékű különbségek mutathatók ki az esélyhányados tekintetében.

Azon mutató esetében, mely méri, hogy az igényelt összeg milyen mértékben közelít a maximálisan igényelt támogatási összeghez, rendkívül érdekes összefüggés tapasztalható – attól is függően, hogy %-os arányban fejezzük ki mutatót, avagy pusztán a hányadossal.

A hányados (proporció) használatával rendkívül markáns különbségek mutathatók ki a támogatási esélyekben²³⁵. A százalékban kifejezett mutató esetében az átlagos vagy az alatti támogatási összegek esetében feleakkora az esélye, hogy támogatott lesz a projekt, ha 1%-kal közelebb kerülünk a maximális támogatási összeghez; az átlagosnál nagyobb értékek esetében pedig közelítőleg azonos (1,072)²³⁶. Ezen változó hatása esetében sem a Közép-Magyarországi Régióba való tartozás, sem pedig a nem országos-országos projekt dichotómia tekintetében nem mutatható ki jelentős különbség.

Amennyiben az igényelt támogatási összeg az átlagosnál nagyobb, a nem Közép-Magyarországi Régióbeli projektek esetében ez a tény feleakkorára csökkenti (0,462) a támogatottá válás esélyét, ha azonban a támogatási igény a Közép-Magyarországi Régióbeli projekt esetében haladja meg az átlagot, másfélszer nagyobb az esély a projekt sikerességére. A nem országos szintű projektek esetében szintén az előzőhöz hasonló összefüggés figyelhető meg; azaz az átlagosnál nagyobb támogatási összegre való igény feleakkorára csökkenti (0,583) a projekt sikerességét, míg az országos szintű projektek esetében az átlagost meghaladó támogatási összeg igénye 2,468-szorosra növeli a támogatottság esélyét.

7.1.3.4 A területi elmaradottság szerinti különbségek

A kiemelt projektek keretében olyan jelentős mértékű és (ezért) olyannyira költséges beruházások illetve fejlesztések megvalósítására kerül sor (lásd korábban illetve Függelék: F2.3), hogy kiemelt kérdésként vetődik fel, hogy ezen nagyberuházások vajon mennyire segítik elő az elmaradott területek felzárkózását, fejlődését.

Az első számítás erről ad némi információt (a magyarázó változó azt méri, hogy a megyében, melyből a projektet beadták, mekkora a kistérségeken belül a – ezt intézményesen szabályozó 64/2004-es kormányrendelet alapján – bármilyen okból elmaradott (azaz a területfejlesztésben kedvezményezett) kistérségek százalékos aránya²³⁷. A statisztikai eljárás eredményei alapján megfogalmazható, hogy azon (pontosabban olyan elképzelt) megyék esetében, melyekben nincs elmaradott kistérség (lévén hogy ilyen a mintában nem található, a legalacsonyabb elmaradottsági arány 6,67%) a beadott projekt-terv sikeressége majdnem kétszeres (konstans esélyhányadosa:

²³⁵ Ezen mutató esetében a hatást a magyarázó változó értékeinek 0-1 közé való transzformálása teszi ennyire jól láthatóvá.

²³⁶ Ezen összefüggés azonban a változó egyenlőtlen eloszlásával szorosan összefügg. Lásd: függelék: F2.3.

²³⁷ Lásd bővebben: változók bemutatása: Függelék: F2.

1,948). Amennyiben a megye elmaradottsága egy százalékkal nő, a támogatás esélye 1,7%-kal csökken (esélyhányados: 0,938).

Feltételezhető azonban ezen mutató esetében is, hogy az egyszázaléknyi lépésközökre számított statisztikaérték túlságosan kiszélesíti az értékek intervallumát, s az egyszázaléknyi növekedés kevésbé érzékelhető, ezért tekintsük ugyanezen magyarázó változó egyszázadnyi értékeire (proporció) számított statisztikákat (ebben az esetben a változó értékei 0 és 1 között változhatnak, ahol 0 jelöli az elmaradott kistérséggel nem rendelkező megyét, 1 pedig azon megyét, melynek összes kistérsége elmaradott).

Ez alapján megfogalmazható, hogy egy olyan projekt esetében, mely olyan megyéből kerül benyújtásra, melynek összes kistérsége elmaradott valamilyen szempontból²³⁸, 0,183-szor kisebb az esélye arra, hogy támogatott legyen (20. táblázat: M5).

20. Táblázat: Az elmaradott kistérségek arányának hatása a támogatási esélyre

(N=809)		'b'	'b' együttható antilogaritmus
M5	v_megye_elm_kist_64_2004_per100	-1,699	0,183
	konstans	0,667	1,948
M6	v_megye_elm_kist_64_2004_0_1	-1,149	0,317
	konstans	0,425	1,529

Végezetül ezen változó esetében is tekintsünk el a magas mérési szint használatától, s képezzünk egy olyan dichotóm változót, melynek 0 értékkel jelölt elemei esetén az elmaradott kistérségek aránya maximum 50%-os, 1 értékkel jelölt esetében pedig a megyék több, mint fele elmaradott. Azaz ha x az elmaradott kistérségek arányát jelöli:

Ha $x \leq 50\%$, akkor a változó értéke: 0 (N=402)
Ha $x > 50\%$, akkor a változó értéke: 1 (N=407)

Ezen változó használata esetén is az előzőekkel egybehangzó eredményt kapunk: azon megyékből beadott projektek esetében, melyeknek legfeljebb a kistérségeik fele elmaradott, másfélszer nagyobb esély van arra, hogy egy projektet támogassanak. Amennyiben azonban egy projekt olyan megyéből kerül beadásra, amely kistérségeinek több mint fele elmaradott valamilyen szempontból, már csupán harmadakkora az esélye (0,317) arra, hogy sikeres lesz a projekt (20. táblázat: M6).

Az intézményesített területi elmaradottság alapján vizsgált sikeresség tehát meglehetősen negatív képet mutat: az elmaradottabb területek projektjeinek kisebb az esélye a támogatottá válásra. További információként megjegyzendő azonban, hogy

²³⁸ A populációban összesen 9 ilyen projekt található.

nem beszélhetünk arról, hogy az elmaradottabb térségekben kisebb volna az aspirációs szint a fejlesztési szándék tekintetében²³⁹ – legalábbis az igényelt összegeket vizsgálva, sőt: azon projektek esetében, melyek olyan megyéből kerülnek beadásra, amely kistérségeinek legfeljebb a fele elmaradott, az igényelt összeg átlaga 4,039 milliárd Ft, míg az elmaradott megyékhez tartozó projektek keretében kevéssel több, átlagosan 4,391 milliárd forintot igényeltek. Az elmaradottság általunk vizsgált, az intézményi szabályozás felhasználásával megragadott mutatója tehát nem befolyásolja a nyers támogatási összeg igényt – ezt a két változó közötti korreláció értéke is alátámasztja (Pearson korreláció=0,006).

Amennyiben azonban – egyszerűen az együttes eloszlást tekintve – azt vizsgáljuk, hogy mekkora az esélye annak, hogy egy elmaradott megyéből az átlagos értéknél nagyobb támogatási összeget igényelnek, azt tapasztaljuk, hogy az elmaradott megyékben másfélszer nagyobb az esélye, hogy az átlagosnál nagyobb támogatási igényt jelölnek meg (21. táblázat).

21. Táblázat: Az elmaradottság és az igényelt támogatás összefüggései

A cellákban feltüntetve: elemszámok Az elmaradott kistérségek aránya...	A támogatási összeg...		Összesen	Annak ez esélye, hogy az átlagosnál nagyobb támogatási összeget igényelnek
	...legfeljebb átlagos	...nagyobb az átlagosnál		
...legfeljebb 50%	340	62	402	0,182
...nagyobb, mint 50%	322	85	407	0,264
Összesen	662	147	809	–
			esélyhányados	1,448

7.1.3.5 Politikai erőter

Végezetül azt vizsgáljuk meg, hogy hatással van-e a kiemelt projektek sikerességére a politikai erőterben elfoglalt pozíció. Ezt oly módon mérjük, hogy azon projektekhez, melyek esetében ismert, hogy mely megyéhez köthetők, hozzárendeltük a 2006. október 1-jén tartott önkormányzati választások mandátumeloszlására²⁴⁰ jellemző néhány eredményt²⁴¹.

²³⁹ Az elmaradott megyékből 5-tel több projekt érkezett be.

²⁴⁰ A vizsgálati időszakban jellemző magyarországi területi politikai viszonyok (át)alakulásának, valamint ezzel prhízamosan a területi egyenlőtlenségek formálódásának áttekintéséhez lásd Vécsei (2011).

²⁴¹ Budapesthez a fővárosi önkormányzat eredményeit rendeltük hozzá, nem Pest megyéjét.

Amennyiben elsőként azon változókat vizsgáljuk, melyek százalékos arányban megmutatják, hogy az adott megyei (illetve a fővárosi)²⁴² közgyűlésben mekkora arányban képviselteti magát az MSZP-SZDSZ (kormánypárt), illetve a FIDESZ-KDNP-MDF (ellenzék) csoport²⁴³, nem mutatható ki jelentős hatás a kiemelt projektek sikerességére (kormánypárti jelenlét esélyhányadosa 0,993; ellenzéki jelenlét esélyhányadosa 1,020).

Lényegében ugyanezt tapasztaljuk, ha – a változókat a modellben egyszerre szerepeltetve –kontrolláljuk a másik oldal jelenlétének mértékét. Azonban ezen modell esetében arra az érdekes jelenségre is rámutatnak az eredmények, hogy amennyiben egy projekt-javaslat olyan megyéből kerülne beadásra, amelyben nincs parlamenti politikai erő, a támogatottság esélye rendkívül alacsony (0,075-ször kisebb) lenne (22. táblázat: M7). Vagyis – fogalmazhatnánk így is – nagypolitikára szükség van.

22. Táblázat: A megyei önkormányzat összetételének kontrollált hatása a támogatási esélyre

(N=736)		'b'	'b' együttható antilogaritmus
M7	v_megye_korm	0,016	1,016
	v_megye_ell	0,032	1,032
	konstans	-2,586	0,075

Lehetőségünk van a két parlamenti oldal mandátumainak mutatószámait együttesen, egy változóban is kezelni, ha azt tekintjük, hogy hányszor több vagy kevesebb az adott közgyűlésben egyik oldali mandátumra (szavazat) jutó másik oldalnyi mandátum (szavazatszorzó)²⁴⁴. Elsőként azt vizsgáljuk, hogy hányszor több ellenzéki jut egy

²⁴² A továbbiakban amennyiben bármikor megyei önkormányzati arányokkal, mutatókkal foglalkozunk, mindig beleértendő a fővárosi önkormányzat is, de a könnyebb megfogalmazás érdekében nem kerül feltüntetésre.

²⁴³ Ugyancsak a könnyebb megfogalmazás érdekében, a következőkben a kormánypárti oldal kifejezésen az MSZP-SZDSZ pártok által megszerzett mandátumokra utalunk, míg az ellenzéki kifejezés a többi parlamenti párt által összesen megszerzett önkormányzati mandátumra utal. A megnevezés természetesen nem teljes mértékben kielégítő, tekintve a kormányban 2008. április-májusban bekövetkezett változásokat. Ez további bizonytalansági tényezőt vihet a vizsgálatba – hangsúlyozni szükséges azonban, hogy az országos koalíciószakadás nem feltétlenül minden esetben jelentette a vidéki MSZP-SZDSZ együttműködések felbomlását. Azonban nem is volna lehetséges a pártok külön-külön elért arányainak vizsgálata, mert gyakran közös jelölteket indítottak, és az Országos Választási Iroda által közölt adatok is csupán ezen közös adatokat teszik elérhetővé. Lásd: az adatbázis létrehozásához felhasznált adatbázisok bemutatása, illetve változók bemutatása (Függelék: F2.3.). Fontosnak tartjuk továbbá hangsúlyozni, hogy természetesen nem feltételezhető, hogy létezne bármiféle frakciófegyelem ilyen egyszerre erősen szakmai és lokális kérdésekben, azonban csak így – nem teljes mértékben megnyugtató – módon lehetséges a különbségtétel, s csak így emelhető be a politikai erőter az empirikus munkába.

²⁴⁴ A szavazatszorzó ezen mutatója csak a pártok egymáshoz viszonyított, relatív erőviszonyait mutatja, nem számol a függetlenek arányával. Nem tükrözi tehát egy-egy javaslat (pl. kiemelt projekt javaslat) elfogadásának esélyét, csupán azt, hogy az adott önkormányzatban a párt-csoportok között milyen erőviszonyok vannak a mandátumok tekintetében. A változók előállítását részletezve lásd: változók bemutatása (Függelék: F2.3.).

kormánypártira (a változónak nincs 0 értéke, az 1 érték nevezetes – a szavazategyenlőséget mutatja²⁴⁵). Ekkor azt tapasztaljuk, hogy ha az ellenzékiek relatív aránya 1-gyel nő a megyei önkormányzatokban, 40,5%-kal nő az esélye (23. táblázat: M8), hogy az ilyen megyéből beadott kiemelt projekt támogatott lesz.

Azon projektek esetében pedig, melyek olyan megyéből kerültek beadásra, ahol az ellenzékiekre jutó kormánypártiak aránya 1-gyel nagyobb²⁴⁶ a beadott projekt támogatottságának esélye 27%-kal csökken (23. táblázat: M9).

23. Táblázat: A politikai szavazatszorzók hatása a támogatási esélyre

(N=736)		'b'	'b' együttható antilogaritmus
Ellenzéki szavazatszorzó (M8)	v_megye_ell_szav	0,340	1,405
	konstans	-0,684	0,504
Kormánypárti szavazatszorzó (M9)	v_megye_korm_szav	-0,305	0,737
	konstans	0,049	1,050

Ha azonban kontroll alatt tartjuk a kormánypárti jelenlétet annak %-os arányát mérő változó modellbe való bevonásával, az ellenzéki csoport szavazatszorzójának hatása jelentősen nő: ha 1-gyel nő a kormánypártiakra eső ellenzéki szavazatok aránya – *ugyanakkora kormánypárti jelenlét mellett* – húszszorosára nő a projekt támogatottságának esélye (24. táblázat: M10).

24. Táblázat: A politikai szavazatszorzók kontrollált hatása a támogatási esélyre

(N=736)		'b'	'b' együttható antilogaritmus
Kontrollált ellenzéki szavazatszorzó (M10)	v_megye_ell_szav	3,019	20,462
	v_megye_korm	0,161	1,175
	konstans	-11,095	0,000
Kontrollált kormánypárti szavazatszorzó (M11)	v_megye_korm_szav	1,225	3,403
	v_megye_ell	0,060	1,061
	konstans	-4,428	0,012

Az ellenzékiek arányát kontrollálva, ha 1-gyel nő az ellenzékiekre eső kormánypárti szavazók relatív aránya, háromszorosára nő a beadott projekt sikerességének esélye (24. táblázat: M10).

²⁴⁵ A változó eloszlására jellemző, hogy a 809 érvényes esetből 114 esetben (14,1%) szavazategyenlőség van; a hányados értéke 1. 39 esetben (4,8%) az ellenzékiek 0,64-nyi hátrányban vannak. A legtöbb esetben azonban 1 fő kormánypárti szavazatra több ellenzéki mandátum jut: 104 esetben (12,9%) 1,5 a hányados értéke. A hányados maximuma 2,33 (33 eset, 4,1%).

²⁴⁶ Természetesen ezen változó esetében is 114 esetben van szavazategyenlőség. A legalacsonyabb érték 0,44 (33 db projekt-javaslat esetében), a maximum pedig 1,57 (39 eset; 3,8%). A legtöbb projekt esetében (133 db) a kormánypártiak 0,7-nyi hátrányban vannak a szavazatszorzó tekintetében.

A továbbiakban megvizsgáljuk, hogy a politikai erőforrások minden esetben ugyanolyan mértékben és irányban befolyásolják-e a projektek eredményességét. Ennek lehetséges módja, ha megnézzük, hogy minden egyes bírálati forduló esetében azonos hatást tapasztalunk-e. A kiemelt projektek rendelkezésre bocsátott adatbázisa tartalmazza ugyanis, hogy mely projekt esetében mely fordulóban született döntés²⁴⁷.

A 25. sz. táblázatban összegezzük az egyes – előzőekben vizsgált – változók adott bírálati fordulóban mért esélyhányadosait. Ebből kiderül, hogy az egyes pártpolitikai oldalakat képviselők egyszerű százalékos arányainak vizsgálatakor a korábban is tapasztalt jelenség figyelhető meg: nem mutatható ki jelentős eltérés a támogatási esélyekben.

25. Táblázat: A politikai összetétel által a támogatási esélyre gyakorolt hatások eltérései bírálati fordulónként

[] – a teljes populációban mért esélyhányados	Bírálati forduló			
	2007. nyár (N=641)	2007. ősz (N=37)	2008. tavasz (N=33)	2008. nyár (N=25)
v_megye_korm [0,993]	0,987	1,070	1,083	0,941
v_megye_ell [1,020]	1,026	0,957	1,085	0,973
v_megye_ell_szav [1,405]	1,572	0,449	4,211	0,288
v_megye_korm_szav [0,737]	0,616	16,443	0,133	3,780
v_megye_ell_szav (kontrollálva a másik oldal aránya szerint: v_megye_korm) [20,462]	24,433	11,538	384,851	24,425
v_megye_korm_szav (kontrollálva a másik oldal aránya szerint: v_megye_ell) [3,403]	2,798	335,516	2,686	32572,234

Az egyes politikai oldalakhoz tartozó szavazatszorzókat tekintve már más a helyzet: az ellenzékiek szavazattöbbsége az első bírálati fordulóban másfélszeresére növelte egy projekt nyerési esélyét, a másodikban pedig felére csökkentette. A 2008. tavaszán tartott harmadik bírálati fordulókör az ellenzéki mandátumok relatív arányának növekedése négyszeresére növelte a támogatottság esélyét, az utolsó fordulóban pedig 72%-kal kisebb volt az esélye a sikerességnek.

A kormánypártiak szavazatszorzóját mérő változó hatása sem egyenletes: az első fordulóban 0,62-szeresével csökkenti a támogatottság esélyét, míg a második fordulóban 16-szorosra növeli. A harmadik fordulóban ismét jelentős mértékben csökkenti, 2008. nyarán pedig 3,7-szeresére növeli a támogatás esélyét.

²⁴⁷ A változónak 4 használható értéke van: 2007. nyár (N=733; 71,1%), 2007. ősz (N=214; 20,8%), 2008. tavasz (N=51, 4,9%) és 2008. nyár (N=29, 2,8%), valamint 4 projekt esetében az „egyéb” kategóriát rendelték hozzá az adatbázis közzétéveői.

A 25. táblázat utolsó két sora bemutatja az egyes politikai csoportok szavazatszorzójának hatását a másik politikai oldal jelenétét mérő változó szerint kontrollálva. Ekkor az esélyhányadosok jelentős mértékű különbséget jeleznek.

A táblázatban összegzett értékek elemzésekor illetve értelmezésekor érdemes még kitérni arra az időbeli tendenciára, együttjárásra, mely a szavazatszorzók esetében a legeggyértelműbb, azonban a kontrollált mutatók esetében is megjelenik: azon bírálati fordulók, melyek esetében az egyik oldal relatív aránya növeli a projekt támogatottságát, a másik oldal szavazatszorzója esetében az esélyhányados csökkenést, hátrányt mutat. S fordítva: amikor a másik oldal szavazattöbbsége növeli a projekt támogatását, az egyik oldal háttérbe szorul²⁴⁸.

A fenti tapasztalatok egyértelmű magyarázatára jelen munka keretében nem vállalkozhatunk, mivel nem áll rendelkezésre megfelelő empirikus adatforrás a kiemelt projektek kezdeményezését illetve elbírálását körülvevő konkrét politikai folyamatok vizsgálatára. Ezért meg kell elégednünk annak az empirikus ténynek a megállapításával, hogy *a politikai erőforrások nem mindig azonos hatással és irányban módosítják egy kiemelt projekt-javaslat nyerési, támogatási esélyeit.*

7.1.3.6 Összegzés

Az adatelemzés befejeztével az alábbiaképpen foglalhatók össze az eredmények:

1. A kiemelt projektek és a területi dimenzió viszonya tekintetében jelentős különbségek vannak – jól szemléltette ezt az a tapasztalat, hogy a Közép-Magyarországi Régióból beadott, illetve az országos projekteknek lényegesen nagyobb az esélye a támogatott státusz elnyerésére, továbbá, hogy az elmaradott kistérségek megyénkénti arányának növekedése szintén csökkenti a támogatottság esélyét.
2. A kiemelt projektek keretében igényelt támogatási összeg eloszlása meglehetősen szélsőséges, melynek révén kettős tendencia figyelhető meg: (1) az igényelt támogatási összeg növekedése növeli a támogatottság esélyét, (2) a teljes populációban mért átlagos támogatási igénynél nagyobb összeg viszont csökkenti a támogatottságot. Említésre méltó azonban, hogy az igényelt támogatási összeg hatása eltérő irányú attól függően, hogy honnan került beadásra a projekt-javaslat.

²⁴⁸ Ez a tapasztalati együttjárás *talán* magyarázható egyfajta, az egyes politikai oldalak között meglévő alkumechanizmus, vagy a szavazatszere gyakorlata segítségével (lásd ehhez pl.: Johnson 1999: 162-164). Megfelelő empirikus adatok hiányában azonban mindez csupán spekuláció.

3. A kiemelt projektek hatalmi-politikai erőterbe való beágyazottságával kapcsolatban pedig kiemelendő, hogy (1) szükség van a nagypolitikára adott projekt-javaslat támogatásához, (2) a politikai erőforrásoknak a kiemelt projekt sikeressége gyakorolt hatása nem egységes; jelentős változékonyságot mutat.

7.1.4 Az interjúkutatás eredményei

A fejlesztéspolitikai *pályázati sikertelenség*nek az interjúkban megjelenő egyik fő meghatározó tényezője általánosságban az erőforrások szűkössége, mely a pályázati rendszer szempontjából az **önerő hiány** formájában jelenik meg. Az ezzel kapcsolatos válaszadói vélemények rámutatnak arra, hogy a fejlesztési források megszerzéséért zajló pályázati versenyben egyes résztvevőknek – akár még a célzott; ezt könnyítendő rendszer működése ellenére²⁴⁹ – sincsen elegendő anyagi forrása a projektgeneráláshoz²⁵⁰. Mindezt a hátrányt csak tovább növeli, hogy az érintettek – éppen a hátrányos helyzetükből fakadóan – csak korlátozottabban, vagy éppen egyáltalán nem képesek egyéb forrásból (például bankhitel felvételével²⁵¹) biztosítani a pályázatokhoz szükséges önerőt. A kvalitatív adatok ebben a tekintetben tehát a forráshiányos helyzetből adódóan egy objektív hátráltató tényezőre mutatnak rá – olyan vélemény is megjelenik, hogy a jelen kutatás keretében vizsgált fejlesztési támogatások sikeres elnyerése lényegében az önerő rendelkezésre állásán múlik²⁵².

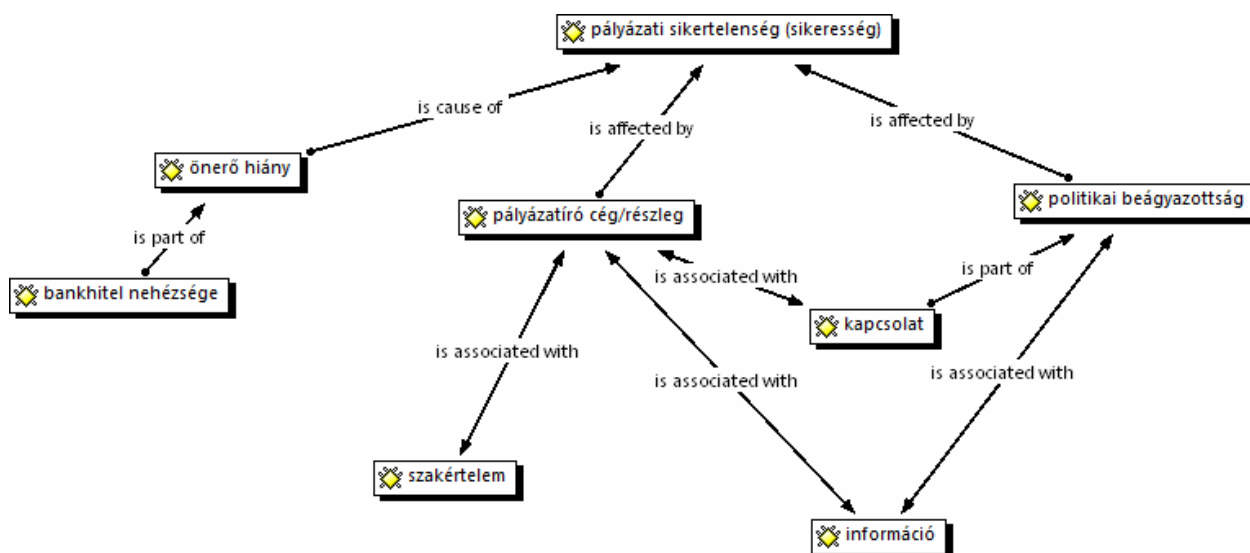
²⁴⁹ Amennyiben „[a hátrányos helyzetű pályázók a projektjei számára a pályázatok] kevesebb önrészt igényelnek és több forrást biztosítanak” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem hátrányos helyzetű települése) Azonban „Tény, hogy valamilyen szinten előnyt élveznek, de ez sajnos nincs összhangban a hátrányosságuk mértékével. Sok esetben az elmaradott térség önkormányzatainak még a kevesebb százaléku önerő biztosítására sincs meg a forrásuk.” (interjúalany egy HH kistérség NHH kistérségközpontjából), vagy egy pesszimistább meglátás egy hátrányos helyzetű kistérség hátrányos helyzetű, nem kistérségközponti településéről: „Hivatalosan előnyt élveznek [a HH települések – B.P.], mondjuk így: papíron. Aztán gyakorlatilag meg nem, mert az egy dolog, hogy azt mondják, hogy esetleg magasabb a támogatási arány, vagy esetleg több pontot kap, aki elmaradottabb térségből pályázik, viszont az önerőt meg nem biztos, hogy össze tudja hozni hozzá szedni [...]” (hátrányos helyzetű kistérség nem központi település)

²⁵⁰ „A hátrányos helyzetű települések előnye a könnyített feltétel, de az önerőt nehezen, vagy egyáltalán nem képesek előteremteni, így a fejlesztési lehetőségeket meg sem tudják pályázni vagy utólag fizetéseképtelenné válnak.” (nem hátrányos helyzetű kistérség, nem kistérségközpont); „A hátrányos települések sok esetben még azt a kevés önerőt sem biztosan tudják vállalni, utófinanszírozásos konstrukció esetén pedig nem tudják finanszírozni a támogatás megelőlegezését” (nem hátrányos helyzetű mikrotérségi központ település); „az önerő finanszírozás kis települések esetében nehézkes” (nem hátrányos helyzetű nem központi település).

²⁵¹ „Mert a bankok viszont azt mondják, hogy á, te meg elmaradott térségből vagy, neked nem adunk [...], aki erősebb, meg jobban van neki, annak könnyebb a megfinanszírozás, meg a bankok is máshogy állnak hozzá” (hátrányos helyzetű kistérség hátrányos helyzetű nem kistérségközponti település).

²⁵² „Az Európai Unió források lehívása a saját forrás biztosításának függvénye.” (hátrányos helyzetű kistérség nem hátrányos helyzetű kistérségközpontja), „az önkormányzatok gazdasági helyzete (önerő előteremtése) megakadályozza a pályázati tevékenységet” (nem hátrányos helyzetű kistérség központja); „a legtöbb EU-s pályázatnál komoly önerőt kell biztosítani a településeknek, amit az elmaradott,

Ugyanezen hiánynak egy másik megjelenési formája a **projektek utófinanszírozása**, mely az önerő rendelkezésre állásán túl a projektek megkezdéséhez, megvalósításának (első fázisához) kötődő költségek rendelkezésre állását követeli meg²⁵³. Ennek a problémának a fontosságát az (is) adja, hogy nem kizárólag a szélsőségesen elmaradott területek pályázóit érinti, hanem a pályázati rendszerben meglévő olyan nehezítő tényező, mely általánosságban a kevésbé „tőkeerős” pályázókat gátolja²⁵⁴.



4. ábra: A különféle erőforrások összefüggése a pályázati sikerességgel

Annak vizsgálatára, hogy ez a közvetlenül anyagi tényezőkkel magyarázható hátrány valójában ennyire markánsan áthatja-e a pályázati rendszert, érdemes közelebbről megvizsgálni a kutatásunk domináns részét kitevő kvantitatív adatokat is. Amennyiben ugyanis valóban léteznek az elmaradott területek – forráshiányos – pályázati szereplőinek ilyen lemaradása, az alátámaszthatja a kvalitatívan feltárt összefüggést.

forráshiányos települések képtelenek előteremteni. A 100 %-os támogatási intenzitású pályázatok ritkák.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központja).

²⁵³ „utófinanszírozásos konstrukció esetén pedig nem tudják finanszírozni a támogatás megelőlegezését” (nem hátrányos helyzetű mikro térség központi település); „[...] az egy dolog, hogy azt mondják, hogy esetleg magasabb a támogatási arány, vagy esetleg több pontot kap, aki elmaradottabb térségből pályázik, viszont az önerőt meg nem biztos, hogy össze tudja hozzá szedni, vagy azt a pénzt, amivel megfinanszírozza, hogyha esetleg utófinanszírozott a pályázat.” (hátrányos helyzetű kistérség nem központi település)

²⁵⁴ „nagyon nagy gondot okoz az, hogy a legtöbb pályázat előfinanszírozott [a pályázó szempontjából – B.P.]. [...] [a pályázóknak] hosszú hónapokig meg kell előlegezniük nemcsak a saját forrás, de a támogatás összegét is, és amikor már jóváhagyták a kifizetést, az átutalás még sok esetben hónapokkal később történik meg. Ehhez viszont mind egy önkormányzatnak, mind egy vállalkozásnak tőkeerősnek kell lennie, egyéb esetben csődbe megy” (hátrányos helyzetű kistérség nem hátrányos helyzetű kistérségközpont települése)

Az elemzett adatok tekintetében megfogalmazható kérdés ebben a tekintetben tehát az, hogy vajon a kedvezményezetti státusz könnyíti-e, illetve növeli-e a forráslehívási kapacitást²⁵⁵.

Az alábbi táblázat a felvetett probléma megvilágítására meglehetősen beszédes eredményeket tartalmaz az NFT I-projektek összesített mutatóiról: az első rész (M1) a kedvezményezett kistérségekből beadott projektek támogatási arányának átlagos „többletét” mutatja projektszinten, illetve az intézményi szabályozás „hatóköre” szerint aggregáltan; kistérségi szinten. A regressziós együtthatók arról tanúskodnak (26. táblázat), hogy mind projekt szinten kedvezőbb helyzetben vannak a kedvezményezett kistérségek pályázói – hiszen átlagosan öt és fél százalékkal magasabb támogatási aránnyal számolhatnak –, mind pedig kistérségi szintre aggregálva magasabb támogatás arány. Ezen eredmények tehát azt támasztják alá, hogy (jobban) megéri kedvezményezettnek lenni, mivel a kedvezményezettek projektjeiket kevesebb önerővel – azaz magasabb támogatási aránnyal – valósítják meg.

26. Táblázat: A kedvezményezettség hatása projekt és kistérségi szinten

Modell	A modell változói	PROJEKT szint	KISTÉRSÉGI szint
M1	Konstans FÜGGŐ: Támogatási arány	58,485 5,519	57,087 8,377
M2	Konstans FÜGGŐ: Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	27,340 18,767	3541,649 -2430,598
M2.k1	Konstans FÜGGŐ: Kifizetett támogatási összeg (millió Ft) KONTROLL: támogatási arány	-27,445 13,687 0,936	1186,649 -2776,071 41,243
M2.k2	Konstans FÜGGŐ: Kifizetett támogatási összeg (millió Ft) KONTROLL: támogatási arány kontextus	-26,178 4,031 0,946 -9,229	661,304 -357,584 49,033 4122,595

A kedvezményezetti státus fenti előnyös hatásáról tanúskodik a 26. táblázat további része is, amikor a kifizetett támogatási összeg nagyságára gyakorolt hatást becsüljük (M2-M2k2). Utóbbi ugyanis rendre magasabb a kedvezményezett kistérségekből

²⁵⁵ A kérdés megválaszolásához az NFT I-es időszak projektjeinek adatait használjuk fel, mivel ezen mutatók már mindenképpen „teljesnek”, lezártak tekinthetők abban az értelemben, hogy az adott tervezési időszakban (Magyarországon 2004-2006. között) megjelenő trendek, hatások véglegesen jelennek meg bennük.

beadott projektek esetében – a nyers összefüggést tesztelő modellben, s a kontrollváltozós modellekben egyaránt (például ugyanakkora támogatási arány valamint a kistérség társadalmi-gazdasági jellemzőinek konstanson tartása mellett átlagosan 4 millió forinttal magasabb a kifizetett támogatási összeg. Amennyiben azonban mindezeket a mutatókat kistérségi szinten aggregálva vizsgáljuk, rendre ellentétes eredményeket kapunk, ami a kedvezményezett kistérségi státus előnyös hatását kétségessé teszi.

A teljes számítás eredményei alapján ugyanis megfogalmazható, hogy *a kedvezményezett kistérségi szabályozás csak projekt-szinten érvényesül, területi szinten már nem*: a kedvezményezett kistérségekben átlagosan *alacsonyabb* a kifizetett támogatási összeg átlaga (az együttható értéke negatív mind a két-, mind a kontrollváltozós modellekben).

Az adatok tehát egy, a pályázati rendszer működése szempontjából lényeges problémára világítanak rá: a kedvezményezettség (kistérségi státusának) szabályozása sajátos helyzetet eredményez, s egyfajta *fejlesztési-, szabályozási csapda* működésére utal. Ezen csapda lényege abban ragadható meg, hogy egyrészt megéri kedvezményezettnek lenni *projektszinten*, *a pályázó szempontjából* – ugyanis ez magasabb támogatási arányt és magasabb átlagos kifizetett forrást jelent a pályázó számára. Összességében azonban a kedvezményezett kistérségek mint az egyenlőtlenségek felhalmozódásának egységei nem képesek előnyt felmutatni. Vagyis a kedvezményezetti státus szabályozása projekt szinten kedvező, s a várt eredményt éri el, a területi szinten azonban kedvezőtlen, s ebben a tekintetben *célellentétes*.

Ez az összefüggés azonban nem „áll meg” az aktuálisan vizsgált intézményi szabályozás területi hatókörénél, hanem tendenciózan megjelenik a szűkebb (települési) és tágabb területi szintek esetében is: az adatoknak az összes lehetséges területi szinten történő aggregálását követő számítások eredményeiben ugyancsak a korábbi csapdahelyzet jelenik meg (27. táblázat). A támogatási arányt projekt szinten minden területi metszetben pozitívan befolyásolja a kedvezményezetti státus, a támogatási összeg ezzel szemben mind a nyers összefüggést mérő, mind pedig a támogatási arány hatását kiszűrő modellek esetében kizárólag projekt szinten pozitív, s ettől eltávolodva már települési szinten negatív.

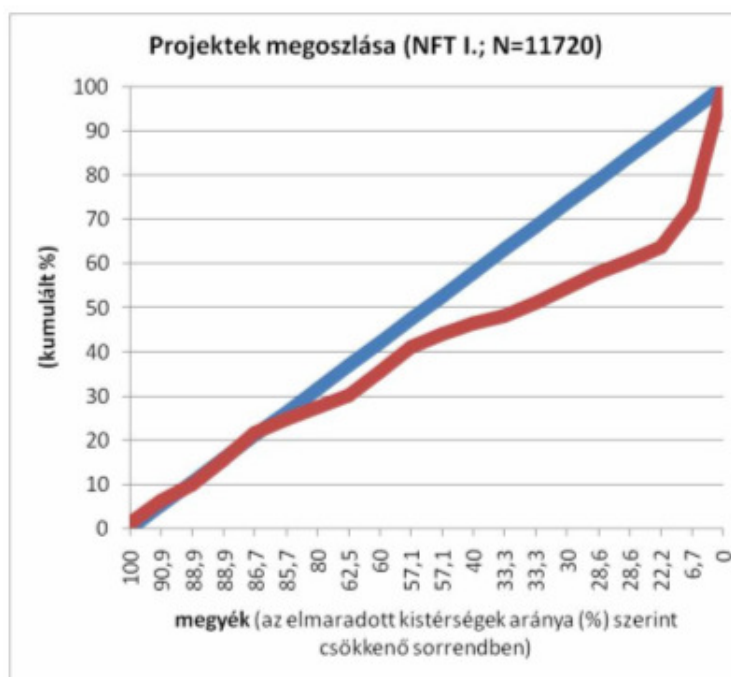
27. Táblázat: A kedvezményezettség hatása eltérő aggregációs szintek mellett

A modell változói		PROJEKT	TELEPÜLÉSI	KISTÉRSÉGI	MEGYEI	RÉGIÓS
		szint				
M1	Konstans FÜGGŐ:	58,485	56,103	57,087	55,340	55,812
	Támogatási arány	5,519	11,582	8,377	0,091	0,077
M2	Konstans FÜGGŐ:	27,340	453,507	3541,649	21447,127	53335,623
	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	18,767	-280,397	-2430,598	-61,129	-28,185
M2.k1	Konstans FÜGGŐ:	-27,445	327,619	1186,649	19950,170	-150189,203
	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	13,687	-307,050	-2776,071	-63,594	-309,892
	KONTROLL: támogatási arány	0,936	2,258	41,243	27,050	3646,639

A szabályozás kedvező hatása tehát látszólagos – pontosabban a pályázatok szintjén előnyt jelent, azonban ez a kedvező hatás területileg aggregált szinten már nem jelenik meg. S hogy ez a szabályozási vagy fejlesztési csapdának bizonyuló mechanizmus mennyiben kapcsolódik a projektgenerálás egyenlőtlenségeinek előbbiekben felvetett tényezőjéhez – az erőforrás, pontosabban önerőhiányhoz –, azt a következő számítás világítja meg.

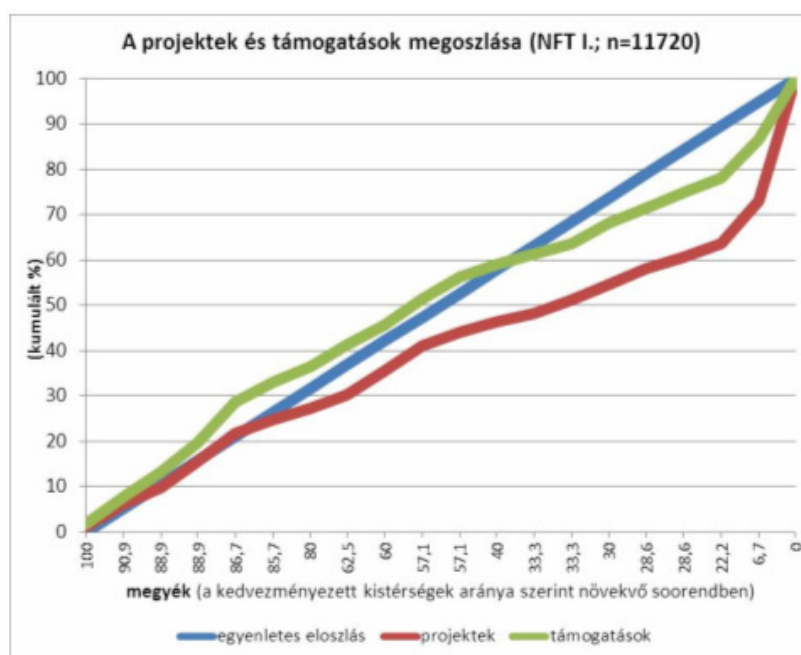
Lehetséges ugyanis, hogy a fenti összefüggés, vagyis hogy az EU-források eloszlásának területi egyenlőtlenségei egy sajátos aggregálódási problémaként (is) értelmezhetők: az előbbiekben tapasztaltak – egyik lehetséges – magyarázata lehet, hogy területi szinten azért nem jelenik meg a kedvezményezettség várt hatása, mert az érintett elmaradott (kedvezményezett) pályázati szereplők valóban nem képesek olyan mértékben a projektgenerálásra s így a forráslehívásra, mint ami a kedvezményezetti helyzetből várható volna.

Az előbbiekben elemzett NFT I. projektek megyei szinten aggregált eloszlása ugyanis valóban egyenlőtlen képet mutat: a pályázati intenzitás a kevésbé elmaradott megyék felé haladva nő: a fejletlenebb – ami jelen esetben azt jelenti, hogy adott megyében a kedvezményezett kistérségek aránya magasabb – megyékhez képest a kedvezőbb helyzetben lévők körében koncentrálódnak jellemzően a projektek (a két mutató közötti korrelációs együttható értéke $R = -0,42$):



5. ábra: A projektek megoszlása az elmaradottság függvényében

Mindez az egyenlőtlenség az allokált fejlesztési források esetében számértékét tekintve kevésbé markánsan (a korreláció értéke $R = -0,19$), de ugyancsak jelentkezik: kisebbek bár az aránybeli eltérések, azonban a kedvezőtlen helyzetben lévő megyék esetében lényegében *hiány mutatkozik* a megszerzett fejlesztési források tekintetében – ezt mutatja a 6. ábra zöld színű görbéje, mely kb. 33%-40%-os elmaradottsági szintig az egyenletes eloszlást jelző (kék színű) egyenes felett halad:



6. ábra: A projektek és támogatások eloszlása elmaradottsági szint szerint

A kvalitatív és kvantitatív kutatási eredmények együttes figyelembe vétele arra utal tehát, hogy *projekt szinten kimutatható a szabályozás kedvező hatása* – főleg a magasabb támogatási arány tekintetében –, *azonban ez csupán szelektív, illetve nem kielégítő mértékben hatja át a hátrányos helyzetű – kedvezményezett – (kistérségbe tartozó) települések összességét*, amennyiben a magasabb elmaradottsági szintű területek (megyék) esetében alacsonyabb projektgenerálási- és forráslehívási képesség jellemző. Azaz a pályázatbeadási és beruházások megvalósítását könnyíteni célzó intézményi szabályozás nem könnyít kellő mértékben – legalábbis az önerőhiány tekintetében.

A pályázati rendszerben való lemaradással, a projektgenerálás nehézségeivel kapcsolatos interjúk vélemények között azonban csak az egyik tényező a fentiekben bemutatott önerő-képtelenség. Kérdezettek válaszaiban több – ugyancsak alapvetően az *erőforrás-hiány* egyéb aspektusaira utaló – tényező is megjelenik (lásd ehhez a 4. ábra további részét).

Az egyik ilyen főbb probléma általános megfogalmazásban *a projektgenerálást lehetővé tevő – akár szervezetenként is elkülönített – tevékenységek hiánya*, vagyis egy **pályázati cég vagy részleg** rendelkezésre állása a beruházást szándékozó számára. A pályázati írás, a projektgenerálás ezen szakaszának sikeres ellátása ugyanis egyrészt olyan tudást és képességeket, készségeket feltételez, melyek – az interjúk során elhangzott vélemények alapján – kevéssé állnak rendelkezésre a kedvezőtlenebb helyzetű potenciális pályázók esetében²⁵⁶. Azok a munkatársak ugyanis, akik specializáltak és/vagy már hosszabb ideje foglalkoznak ilyen feladatok elvégzésével, lényegesen jártasabbak a pályázati dokumentációk összeállítása terén²⁵⁷, vagyis rendelkeznek azzal a **szakértelemmel**, amely szükséges azok korrekt és pontos összeállításához²⁵⁸.

²⁵⁶ „Ahol több az erőforrás, ott meg tudják fizetni a külső és belső pályázati írókat is, valószínűleg inkább van önrész is, inkább van olyan elképzelés, fejleszteni való valami, amit a pályázatok révén bővíteni lehet.” (nem hátrányos helyzetű központi település)

„Kevés a kapacitás rá, nincs külön pénzügyi kerete az önkormányzatnak arra, hogy főállású pályázati írókat foglalkoztasson.” (nem hátrányos helyzetű, nem kistérségközponti település)

²⁵⁷ „a külsős, piaci cégek komolyabb erőforrásokkal rendelkeznek, több szakember van, aki csak ezzel foglalkozik, míg a belső szakemberek ereje, ideje és figyelme megosztott, hiszen több feladatot is el kell látniuk, nem csupán a pályázati tevékenységekért felelnek.” (nem hátrányos helyzetű, nem kistérségközponti település)

²⁵⁸ „[...]szakember hiány van a közigazgatási szektoron belül, és ebből adódóan vagy hibásak a pályázatok, vagy neki sem vágnak a pályázatoknak, és nyilván ez is számít, hogy egy adott tevékenységre a lehívhatóság megtörténik-e, mert a meg nem történt lehívhatóság, hogy az esélyt is elmulasztjuk, az nyilván sikertelen pályázatnak tudható be.” (pályázati írói válasz)

Ennek a speciális szakértelemnek a rendelkezésre állása szempontjából tulajdonképpen lényegtelen, hogy a piac bocsátja rendelkezésre pályázatíró cég munkájának igénybevétele révén, avagy a szervezeten belül elérhető²⁵⁹ (pályázatíró részleg, vagy akár egy-két, erre a célra specializált munkatárs személyében). A két variáció azonos abban, hogy plusz (anyagi) erőforrás meglétét feltételezi – ily módon teremtve (újabb) esélykülönbséget, hátrányt a kevésbé kedvező helyzetben lévő pályázók számára. A pályázatíró cégek, illetve azok munkatársai nyilvánvalóan kiterjedtebb és szélesebb körű, ugyanakkor mélyebb ismeretekkel rendelkeznek²⁶⁰. Ezzel indokolható az a válaszadói vélemény, mely szerint nem is mindig érdemes pl. egy önkormányzatnak minden adott szakterületet mélységeiben ismerő munkatársakat foglalkoztatni vagy kiképezni, mert egyrészt felkészítésük költséges, másrészt munkájuk során valószínűsíthetően csak elvétve kell adott specifikus ismerethalmazra támaszkodniuk (csak ritkán adnak be adott szűk tematikus pályázatot, pl. úthálózat-fejlesztésre)²⁶¹. Ezzel ellentétben egy pályázatíró cég számára sokkal inkább kecsegtető, hogy adott szűk témához kapcsolódóan saját szakember kiképzésébe fektet be (az előző példánál maradva olyan mérnököt alkalmaz, aki ért a pályázatokhoz, vagy még inkább olyan pályázatírót, aki rendelkezik a megfelelő műszaki ismeretekkel), hiszen az érintett

²⁵⁹ A külső vagy belső pályázatírás sikeressége szempontjait jól összegzi az alábbi vélemény:

„[A belső pályázati tevékenység előnyei és hátrányai:]

1 a helyi viszonyok magas szintű ismerete

2 teljes projektmenedzsment helyben van, könnyebb munkavégzés

[Hátrányok:]

1 esetleges tapasztalat hiány a kezdetekben

2 a napi munka mellett, részeként végzett feladat, túlterheltség

[A külső pályázati tevékenység előnyei és hátrányai:]

1 magas szintű szakmai tudás az adott pályázat vonatkozásában

2 a pályázat írásakor a tapasztalatok hasznosítása, hogy mit vár el a bíráló

3 gyakorlati tapasztalat hasznosítása a pályázat kezelő szervezettel a lebonyolítás során

[Hátrányok:]

1 helyi viszonyok ismeretének hiánya

2 nem helyben végzett munka, mely nehezíti a gyors ügyintézés pl. hiánypótlás alkalmával

3 túlterheltség miatt nem megfelelő minőségű pályázatkezelés

4 mivel nem a „saját” pályázata, a határidők, kifizetések elhúzódnak nem érinti közvetlenül, így nem törekszik minden esetben a folyamatos kifizetésekre és határidők betartására.” (hátrányos helyzetű kistérség nem hátrányos helyzetű kistérségközpontja)

²⁶⁰ „A külső megbízással létrejövő pályázatkezelés, nem véletlenül a piac kidolgozta ezt ... azért lett előnyösebb, mivel a piac válaszolt erre a kérdésre, mert [...] a rugalmasság, a management szemlélet, a folyamatos megújulás, illetve a beruházás a tudásba, az ár-érték arány a külső vállalkozásnál megkérdőjelezhetetlen, meg kell hogy jelenjen, tehát nem választhatja a vállalkozó, hogy ezeket a szegmenseket feltölti akár humán, akár anyagi tőkével, mert különben sikertelenségre van ítélve.” (nem hátrányos helyzetű kistérségközpont)

²⁶¹ „Kevés a kapacitás rá, nincs külön pénzügyi kerete az önkormányzatnak arra, hogy főállású pályázatírót foglalkoztasson.” (nem hátrányos helyzetű nem kistérségközponti település)

„Nagyobb önkormányzat esetén érdemes belső pályázati csoportot működtetni, hiszen a pályázati tevékenység nagysága >>megteremti<< a humán-erőforrás költségeit.” (nem hátrányos helyzetű kistérségközpont)

munkatárs akár folyamatosan is végezhet adott specifikus tudást igénylő munkát (útépítési pályázatokat ír más-más megrendelőknek)²⁶².

Mindazonáltal ez a tudás nem monopolizált abban az értelemben, hogy esetlegesen kizárólag a célirányos végzettséggel rendelkezők vannak a birtokában – fontos további körülményként jelenik meg ugyanis egyes válaszadói véleményekben, hogy a sikeres pályázat megírásához illetve összeállításához szükséges ismeretek, technikák, trükkök megismerhetők, megtanulhatók, elsajátíthatók, azaz tapasztalat során felhalmozhatók²⁶³. Utóbbi azonban azt is jelenti, hogy a pályázati tevékenység tekintetében egyfajta Máté-effektussal (Merton 1968) van dolgunk, amennyiben a (további) siker ahhoz szegődik, aki eleve már bekapcsolódott, be tudott kapcsolódni a folyamatba.

Az interjúkban, illetve az interjúalanyok válaszaiban megjelenik egy további lényeges, a pályázati sikerességet befolyásoló körülmény: a **politikai beágyazottság**. A válaszadók között akad olyan, aki azt a szélsőséges véleményt fogalmazza meg, hogy a pályázatok eloszlását/elosztását a politikai erőforrások, kapcsolatok szinte determinálják²⁶⁴, azonban az interjúk összességét tekintve ennél árnyaltabb kép látszik kibontakozni. Olyannyira, hogy az előbbivel egyenesen ellentétes vélemény is megjelenik, vagyis hogy az anyagi lehetőségek jelentik az egyik fő tényezőt, valamint a beruházás

²⁶² „[a külső pályázatíró] tényleg csak azoknál az eseteknél tartom ezt indokoltnak, ahol tényleg olyan, annyira nagy a projekt, meg olyan szakértelem kell, meg rálátás, hogy azt egy önkormányzati dolgozó nem feltétlenül tudja. Mert lehet, hogy egy nagyvárosban jobban, de mondjuk egy ilyen [...] megyei kis településen nem biztos, hogy annyira jól képzett szakemberek vannak, hogy azt meg tudják csinálni, de egy úgymond normál pályázatot, ami tényleg egy, teszem azt, egy járdaépítés, vagy egy iskolában ablakcsere, vagy ilyenek, azt helyben is meg lehet írni, ahhoz nem kell olyan nagy 'was ist das'.” (hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése)

²⁶³ „[a belső pályázati tevékenység előnye] Leginkább az, hogy minden folyamatot házon belül átláthatunk, mindenről értesülünk. Továbbá nem kell külsősöknek magyarázni mi hogyan működik egy önkormányzatnál, ezzel is sok időt spórolunk meg. Hátránya azonban, hogy egy erre szakosodott cég, vagy egy profi pályázatíró ismerhet olyan lépéseket, trükköket, és embereket a megfelelő szervezeteknél, melyek a pályázat sikerének esélyét növelik. Ilyen tapasztalatokat ők is hosszú idő alatt szereztek, nekiünk is időbe telik megtapasztalni. [...] Ami az előbbinek hátránya volt, az a külső cégeknek az előnye, és fordítva. Idővel az önkormányzati apparátusban is megtanultuk a pályázati tevékenységek elvégzésének lépéseit, ám egy profi céghez képest biztosan vannak hiányosságaink.” (nem hátrányos helyzetű nem kistérségközpont)

²⁶⁴ „Lényegében a politikához kapcsolódó korrupciós hálózaton keresztül történik a pályázati támogatások elosztása (kb. 60%-ban). Egy erős lobbyszerző a település sorsát képes eldönteni. Itt jönnek be a bizottsági helyek, az ismeretségek, az ajándékok és egyebek.” (fővárosi válaszadó)

„A politikai korrupció a legnagyobb korrupciófajta Magyarországon, egyébként Európában is így van, de lényegesen árnyaltabb. Itt olyan[ok] politizálnak, akik nem is tudják elképzelni, hogy azt nézzék, hogy mi a cél, hanem azt nézik, hogy most ez szoci, vagy jobbikos, vagy izé, vagy fideszes [...] Ez egy ilyen abszolút műveletlen, kulturálatlan politikai világ, amit élünk, és ez érezteti a hatását különösen ezeken a helyeken, ahol a korrupció bebújhat, és itt alapvetően befolyik az anyagi korrupció is, de a politikai mindenképpen ezen a térségen, és ezért nem fogunk még egy jó ideig sehova sem jutni.” (nem hátrányos helyzetű kistérségközpont)

„Igen, fontos, mert ők tűzközelben vannak, és ugye >>minden szentnek maga felé hajlik a keze<<” (nem hátrányos helyzetű nem kistérségközponti település)

megalapozottságának alátámasztása, azaz a megfelelően el(ő)készített pályázat²⁶⁵. A politikai erőforrásoknak a pályázati sikeresség szempontjából vett mérsékeltbb jelentőségét úgy lehet összegezni, hogy a politika kapcsolat vagy politikai beágyazottság semmiképpen sem árt egy pályázatnak, azonban nem kizárólagosan determinál: a siker lehetőségét rejti, de nem garantálja²⁶⁶. Ennek kapcsán sokkal inkább arról van szó, hogy a politikai kapcsolat gördülékenyebbé teheti vagy meggyorsíthatja a projekt-tervek pontos beadását, illetve – a megfelelően elkészített – pályázatok megvalósítását, lobbiztatását²⁶⁷. A kapcsolat és a lobbizás tehát a vélemények tükrében nem elsősorban szakmailag kidolgozatlan beruházások támogatásának elérését jelentik, sokkal inkább a legfrissebb információkhoz való gyors hozzájutást, a megvalósítás szükségességének indoklását, illetve akár a kiírások, a pályázati lehetőségek adekvát igényre szabását²⁶⁸. Azaz a politikai erőter felé vezető **kapcsolatok** könnyebbé²⁶⁹ és hatékonyabbá teszik olyan **információk** megszerzését²⁷⁰, melyek segíthetik a pályázatok sikeresebb elkészítését, így növelve – közvetetten – a nyerési esélyeket²⁷¹. Ebben a tekintetben tehát a pályázati tevékenység egyfajta beágyazódását (Granovetter 2006) figyelhetjük meg.

Mindezek alapján a kedvezőtlenebb helyzetben lévő pályázóknak a fejlesztési források lehívásáért folytatott versenyben való – kvantitatív eszközökkel dokumentált –

²⁶⁵ „pénzügyi lehetőségek és a jó pályázat dönt alapvetően” (nem hátrányos helyzetű mikrotérségi központ)

²⁶⁶ „Biztos, hogy nem tesz neki rosszat. Hatással lehet rá, jótékony hatással. Én azt nem érzem, hogy csak ezen múlik, mert ebben nem hiszek, de biztos, hogy sok esetben jó.” (hátrányos helyzetű nem kistérségközponti település)

„aki a lábashoz közel van, az egy kicsit ducibban érkezik haza” (nem hátrányos helyzetű kistérségközponti település)

²⁶⁷ „Igen fontos lehet [a kapcsolat – B.P.], de nem azért, mert a protekció lehetőségét ki kell használni, hanem azért, mert, ha a terepre kihív egy döntéshozót a prominens személy, hogy tekintse meg pl., hogy a település iskolai oktatási körülményei milyenek, és a javuláshoz feltétlenül új iskola építésére van szükség, láthatja a saját szemével. A közvetlen kapcsolat fontossága miatt kell a prominens ember, ahhoz, hogy ne legyinthesse rá a döntéshozók a pályázatra, mondván: „eddig is megvoltak valahogy, ezután is ellesznek még így, másnak jobban kellhet a támogatás.” (nem hátrányos helyzetű nem kistérségközponti település)

²⁶⁸ „A lobbiz tevékenységet az interjúban, pozitív értelemben használtam. Úgy mint első kézből történő gyors, pontos információszerezést, a fejlesztés indokoltságának a hangsúlyozását, projektgenerálást, és akár a pályázati feltételek módosítását is. (új pályázati ablakok nyitása stb).” (nem hátrányos helyzetű kistérségközponti település)

²⁶⁹ „A személyes kapcsolatok a pályázati szervezetekben hasznosak lehetnek. Nem a pályázat elbírálásában segít, vagyis nem úgy értettem, hogy jogtalanul lehetne nyerni ezáltal. Azonban a hiánypótlásoknál, és az információk megszerzése szempontjából hasznos.” (nem hátrányos helyzetű nem kistérségközponti település)

²⁷⁰ „A kapcsolatrendszer a folyamatos információ-áramlás miatt (kiíró-pályázó, határidők, módosítások, stb.) mindig meghatározó.” (nem hátrányos helyzetű kistérségközponti település)

²⁷¹ „Ez [t.i. a politika – B.P.] önmagában nem elegendő a sikerhez. A döntések talán gördülékenyebben születnek, a végrehajtás is zökkenő mentesebb lehet, de a végleges döntést ez nem befolyásolja.” (nem hátrányos helyzetű kistérségközponti település)

lemaradása mögötti – kvalitatív módszerekkel feltárt – tényezők, mechanizmusok kapcsán összességében egy általános erőforrás-hiány különféle megnyilvánulási formáinak kombinációja rajzolódik ki. Ez természetesen az aktuális helyzet függvényében hangsúlyeltolódásokat, pontosításokat tesz szükségessé, de általánosságban – s kissé talán elnagyoltan – megfogalmazható, hogy jellemzően a pályázati sikertelenség mögött rejlő tényezők adott erőforrások hiányából adódnak. Ezen erőforrások között pedig – a szociológiában jól ismert (Bourdieu 2006, Coleman 2006) – tökefajták jelennek meg, amennyiben

- 1, az *anyagi erőforrások* hiánya közvetlenül gátolja a pályázatok keretében megvalósítható beruházásokhoz szükséges önerő rendelkezésre állását, illetve az esetlegesen ezt pótolni képes hitelképességet;
- 2, a szükséges *kulturális erőforrásoknak* (a konkrét ismeretektől egészen a pályázatírás során felhalmozható tapasztalatokig) – részben legalábbis – az anyagi erőforrások hiányából adódó korlátozottsága gátolja a megfelelő pályázatok elkészítését (vagy egyáltalán a pályázati tevékenységet);
- 3, a *kapcsolati erőforrások* – melyek csak részben adódnak a politikai beágyazottságból, forrásuk lehet ugyanúgy a már kialakult és stabilan működő pályázói tevékenység – ritkasága kevésbé teszi lehetővé az érdekérvényesítést illetve lényeges információkhoz való mihamarabbi hozzájutást

7.2 A decentralizáció kérdésköre

7.2.1 Az NFT és UMFT projektek adatbázisának elemzése

7.2.1.1 Előszóként

A kedvezményezettség mellett lényeges intézményi tényezőként merül fel a decentralizálás. Ez tulajdonképpen már a fenti elemzésekben is megjelent annyiban, hogy a ROP-projektek esetében kifejezett szempont a területi fejlődést elősegítése. Mindazonáltal magának a decentralizációnak a feltárásához szükséges kissé kitágítani a vizsgálati időhorizontot, mivel Magyarországon az uniós csatlakozást követően a második tervezési időszakban (2007-2013.) jelent meg technikai szinten is a központosítottság oldásának ezen elve, amennyiben ekkor már külön regionális fejlesztési operatív programok kerültek kiírásra (nagy)régiók szintjén. Ennek

megfelelően az alábbiakban a két tervezési időszak – 2004-2006. és 2007-2013., azaz az NFT és az NFT II. (UMFT) keretében allokált források területi eloszlását vizsgáljuk²⁷². Az adatok ebben az esetben is projekt szinten állnak rendelkezésre, melyeket ugyancsak kiegészítettünk a rendeleti szabályozás alapján konstruált változókkal²⁷³.

A decentralizálás mint intézményi tervezési és szervezési elv érvényesítése hatásának számszerűsítése több módon is lehetséges. A területfejlesztési politika tervezési és működtetési, forrásallokációs folyamatában kifejtett – deklarált – szerepe értelmében levezethető egy olyan tapasztalati következmény, mely szerint a decentralizáltan, decentralizált rendszerben elosztott, hozzáférhetővé tett forrásokból nagyobb mértékben részesülnek a leginkább rászoruló(nak minősített – kedvezményezett) térségek, települések.

Mindez az adatok nyelvére átfogalmazva azt jelenti, hogy az új, decentralizált rendszerben – ahol a régióknak jelentősebb kompetenciái és saját forrásaik vannak –, projekt (mikro) szintű hatásként magasabb támogatási aránnyal valósulnak meg a pályázatok, makro – települési, térségi – szintű hatásként pedig nagyobb arányban áramlanak fejlesztési források a kedvezményezett területek felé.

7.2.1.2 A decentralizáció mikroszintű hatása a kedvezményezett kistérségek terén a projektek átlagos támogatási arányára

Mindkét tervezési időszakban²⁷⁴ a kedvezményezett kistérségek projektjei esetében magasabb az átlagos támogatási arány: az NFT-s projekteknel ez 64% az 58,5%-hoz képest, az UMFT-ben pedig ugyanezek az értékek rendre 71% és 61% (28. táblázat).

²⁷² Az NFT–UMFT adatok NFÜ EMIR statisztikáinak összevetése módszertanilag kissé nehézkes és érvényességi problémákat vethet fel, amennyiben a két adatbázis csak részben fedi egymást: az NFT-s statisztikákban benne vannak az AVOP-adatok is, míg a Kohéziós Alapból finanszírozottak nem. Az UMFT-s kimutatás viszont tartalmazza az utóbbiakat, és az előbbieket nem (Csíre–Jákobi 2009: 9). Ezen bizonytalansági tényező kiküszöbölése érdekében elemzésünkben kizárólag az egymásnak megfeleltethető projekteket vizsgáltuk (lásd még a következő lábjegyzetet alább).

²⁷³ Az elemzés során azon projekteket vizsgáltuk, melyek támogatásáról pályázati keretek között született döntés, azaz kihagytuk a kiemelt projekteket és a központi projekteket. Az így maradó (N=)38866 projekt tehát azon forrásokat jeleníti meg, melyekért a kedvezményezettek „versengtek”. Az UMFT-adatbázis a 2011. november 16-i állapotot tükrözi, leírását és változóinak bemutatását a függelék: F2.4 részében közöljük.

²⁷⁴ A decentralizációra kérdéskörének empirikus elemzésekor lényegében *magyarázó változó szerinti mintavételi eljárást* használtunk (lásd ehhez bővebben: Moksony (2003: 220)), amennyiben a tervezési időszakok közötti összehasonlításhoz a két időszak projektjeinek adatait összegyűjtöttük, egységesítettük s egy adatbázisba foglalva elemeztük.

A tervezési időszakokat összehasonlítva megfogalmazható, hogy a *decentralizált területfejlesztési rendszer (UMFT)* esetében *elhanyagolható mértékben magasabb mind az abszolút, mind pedig a relatív előnye; támogatási arány többlete a kedvezményezett kistérségek projektjeinek*: abszolút tekintetben a kedvezményezett kistérségek támogatási arány többlete (71% a 64%-hoz képest, azaz) 7%, relatív tekintetben – ha az adott tervezési időszak átlagos támogatási arányához viszonyítunk, ahol a kedvezményezettek többlet-támogatottsága 7,5% („kedvezményezettség szorzó”²⁷⁵=1,0748≈1,08; a teljes minta támogatási arányának 107,48%-a), illetve 10,6% („kedvezményezettség szorzó”=1,106≈1,11) – pedig 3%.

28. Táblázat: Kedvezményezettség, támogatási arány és decentralizáció

kedvezményezett kistérség (1) vagy sem (0)		Támogatási arány (átlag)	N	Szórás	'kedvezményezett szorzó'
NFT	0	58,49	9449	22,33	0,98
	1	64,00	2263	27,71	1,08
	Teljes minta	59,55	11712	23,57	1,00
UMFT	0	60,77	17781	27,19	0,94
	1	71,17	9363	24,41	1,11
	Teljes minta	64,36	27144	26,73	1,00

A decentralizáció elsődleges területe a regionális operatív programok (ROP) projektek köre, így lényeges kérdés lehet, hogy ezen típusú pályázatok esetében mekkora az átlagos támogatási arány. Az NFT-s ROP-ok átlagos támogatási aránya 27%-kal magasabb a többi operatív programhoz képest²⁷⁶, s az NFT összes projektjének átlagos támogatási arány értékének (59,55%) 1,43-szorosa (29. táblázat). Az UMFT esetében viszont – ahol minden régióknak külön regionális operatív programja van a decentralizáció és regionalizmus miatt – ezen decentralizált projekt-típusok esetében az átlagos támogatási arány *alacsonyabb* a többihez képest (62,6% vs. 65,2%), és a tervezési időszakra vonatkozó teljes átlaghoz (64,4%) képest is: annak csak 97%-a.

²⁷⁵ A mutatót az alábbiképpen konstruáltuk:

$$\text{'kedvezményezett szorzó'} = \frac{(\text{támogatási arány})_{\text{kedvezményezett}}}{(\text{támogatási arány})_{\text{teljes}}}$$

²⁷⁶ Adatbázisunk az NFT-s operatív programok közül a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP), a Humán Erőforrások Fejlesztése Operatív Program (HEFOP), a Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program (KIOP) és a Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP) projektek adatait tartalmazza, mert az adatforrás honlapon (<http://www.terkepter.nfu.hu/>) nem áll rendelkezésre az ötödik – az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) projektjeinek adata.

29. Táblázat: ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció

ROP (1) vagy sem (0)		Támogatási arány (átlag)	N	Szórás	'ROP szorzó'
NFT	0	58,30	11175	22,94	0,98
	1	85,40	538	21,47	1,43
	Összesen	59,55	11713	23,57	1,00
UMFT	0	65,18	18546	26,85	1,01
	1	62,59	8598	26,37	0,97
	Összesen	64,36	27144	26,73	1,00

Ugyanakkor a kedvezményezett kistérségek projektjei lényegesen kedvezőbb kondíciókkal tudják megvalósítani ROP-os projektjeiket az UMFT-esetében, hiszen – bár a kedvezményezett kistérségek projektjei esetében mindenütt magasabb az átlagos támogatási arány; 61% vs. 58%, 87% vs. 84%, 67% vs. 64%, 83% vs. 54% – esetükben abszolút értékben közel 30%-pontnyi többlet mutatható ki.

A tervezési időszakokat közvetlenül összehasonlítva a kedvezményezett ROP-projektek támogatási aránya terén az látható (30. táblázat), hogy míg az NFT esetében a kedvezményezett kistérségek projektjeinek támogatási aránya 1,01-szer – kb. 1%-kal – magasabb, addig a decentralizált formában allokált ROP-források esetében 1,32-szeres a 'ROP-szorzó értéke'.

30. Táblázat: Kedvezményezettség, ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció

Tervezési időszak	ROP (1) vagy sem (0)	kedvezményezett kistérség (1) vagy sem (0)	Támogatási arány (átlag)	N	Szórás	'ROP-szorzó'
NFT	0	0	57,82	9210	21,89	
		1	60,57	1964	27,21	
		Összesen	58,31	11174	22,94	
	1	0	83,99	239	24,14	1,01
		1	86,53	299	19,02	
		Összesen	85,40	538	21,47	
UMFT	0	0	64,35	11851	27,58	
		1	66,64	6695	25,45	
		Összesen	65,18	18546	26,85	
	1	0	53,62	5930	24,90	1,32
		1	82,55	2668	16,88	
		Összesen	62,60	8598	26,37	

A fentiek alapján tehát megfogalmazható, hogy a kedvezményezett kistérségek projektjeinek átlagos támogatási aránya a decentralizált rendszer esetében kissé magasabb, azonban a ROP tekintetében ellentétes helyzet: vagyis az NFT esetében – azaz a nem decentralizált elosztási rendszerben – magasabb a támogatási intenzitás.

Mindazonáltal a ROP-projektek keretében a decentralizált forma esetében mutatható ki magasabb támogatási arány a kedvezményezett kistérségek projektjei esetében.

7.2.1.3 A decentralizáció makroszintű hatása a kedvezményezett kistérségek terén az összes kifizetett támogatási összegre

A UMFT esetében közel háromszor több támogatási forint került allokálásra az NFT-hez képest (rendre 1089902,92 millió Ft és 362884,43 millió Ft), ami nem meglepő módon annak tudható be, hogy hazánk csak 2004-2006-között kapcsolódott be az előző tervezési időszak uniós forrásainak lehívásába, míg a 2007-2013-as tervezési időszak eddigi öt évében mindvégig.

Mindazonáltal a támogatási összegek eloszlása rendkívül izgalmas különbséget mutat (31. táblázat): az összes lehívott támogatási összegnek nagyobb része – kb. egy harmada (36%) – került a kedvezményezett térségekbe a decentralizált forrásallokációs rendszer esetében, mint a 2004-2006-os tervezési időszak esetében (29%).

31. Táblázat: Kedvezményezettség, támogatási összeg és decentralizáció

	kedvezményezett kistérség (1) vagy sem (0)	N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%
NFT	0	9455	258498,95	71,23
	1	2264	104385,48	28,77
	Összesen	11719	362884,43	100,00
UMFT	0	17783	693531,80	63,63
	1	9363	396371,12	36,37
	Összesen	27146	1089902,92	100,00

A decentralizáció által leginkább érintett regionális operatív programok keretében kifizetett források abszolút és relatív nagysága azonban szintén jelentősen eltér a két időszak között (32. táblázat): az NFT-s időszak estében az összes vizsgált forrásnak csak 28%-a (102805,06 millió Ft) tartozik az egy ROP-kerethez, míg az UMFT-nél a hét régióban külön – decentralizáltan – megvalósított forrásallokáció összesen 473888,37 millió Ft-ot, az összes többi támogatás 43%-át teszi ki.

32. Táblázat: ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció

	ROP (1) vagy sem (0)	N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%
NFT	0	11182	260087,08	71,67
	1	538	102805,06	28,33
	Összesen	11720	362892,15	100,00
UMFT	0	18548	616014,55	56,52
	1	8598	473888,37	43,48
	Összesen	27146	1089902,92	100,00

Azonban ha részletesebben megvizsgáljuk az adatokat (33. táblázat), megfogalmazható, hogy az UMFT esetében az arányaiban jelentősebb ROP-forrásoknak csak kisebb része került a kedvezményezett kistérségekbe. A kedvezményezett kistérségekbe jutó támogatások aránya kizárólag az NFT ROP-projektjei esetében magasabbak (54%) a nem elmaradott térségekhez képest (19%, 54%, 32%, 42%): azaz abszolút értékben az NFT ROP-os támogatásoknak több mint fele, míg a decentralizált UMFT-s ROP-forrásoknak csak 42%-a jutott az aktuálisan elmaradottnak s így kedvezményezettnek minősített térségekbe. A két tervezési időszak összevetésére konstruált mutató – a „ROP-szorzó”, mely a kedvezményezett térségekbe kerülő támogatások arányát veti össze hányados formájában – alapján a ROP-támogatások között tehát 1,3-szoros a többlet az NFT javára, vagyis 30%-nyival nagyobb arányban került a forrás a kedvezményezett kistérségek körébe²⁷⁷. Mindez tehát azt is jelenti, hogy a decentralizált forráselosztás a regionális szintre utalt források esetében nem segítette a kedvezményezett kistérségeket a forrásle hívásban.

33. Táblázat: Kedvezményezettség, ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció

Tervezési időszak	ROP (1) vagy sem (0)	Kedvezményezett kistérség (1) vagy sem (0)	N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%	'ROP-szorzó' (NFT/UMFT)	'nem-ROP-szorzó' (NFT/UMFT)
NFT	0	0	9216	211494,95	81,32	1,30	0,58
		1	1965	48584,42	18,68		
		Összesen	11181	260079,37	100,00		
	1	0	239	47004,00	45,72		
		1	299	55801,06	54,28		
		Összesen	538	102805,06	100,00		
UMFT	0	0	11853	417977,68	67,85	1,30	0,58
		1	6695	198036,88	32,15		
		Összesen	18548	616014,55	100,00		
	1	0	5930	275554,13	58,15		
		1	2668	198334,24	41,85		
		Összesen	8598	473888,37	100,00		

Végül érdekes kérdés lehet, hogy a decentralizált ROP-projekt(ek) esetében – azaz régióként²⁷⁸ – külön-külön számszerűsítve mekkora arányban kerül kedvezményezett

²⁷⁷ A többi – nem ROP-os – támogatási forma esetében az UMFT-s rendszer mutat fel előnyt, hiszen a „nem-ROP-szorzó”-nak elnevezett konstruált mutató az NFT lemaradását jelzi

²⁷⁸ Természetesen figyelembe kell vennünk, hogy – elsősorban a fejlettségi mutatók terén – a központi régió és Budapest országos viszonylatban kimagasló értékei miatt a regionális összehasonlítások legalábbis problematikusak Magyarországon, mert a régiókon belüli különbségek gyakran nagyobbak, mint a régiók közötti különbségek, így pl. a régiós átlag egy olyan – fiktív – értéknek tekinthető csak, mely talán a régió egyetlen konkrét téregységére sem jellemző. Ez azzal van összefüggésben, hogy a régiók fejlettsége semmilyen összhangot nem mutat a régiós határokkal: régióon belül kimagaslóan jól

kistérségekbe támogatási összeg. Az UMFT esetében egy ilyen számítás könnyen kivitelezhető, hiszen ott minden régióban külön ROP működik. Az NFT időszakában azonban csak egy központi ROP volt, így az összehasonlítás csak oly módon valósítható meg, hogy a régióként a kedvezményezett kistérségekbe alokált támogatás arányát használjuk. A megfelelő adatok kiszámítását követően (34. táblázat) megfogalmazható, hogy az NFT esetében összességében (a korábban már feltárt 30%-kal; 'NFT/UMFT-szoró'=1,3) magasabb arányban került a ROP-ok keretében támogatási összeg kedvezményezett kistérségekbe, azonban ezen hatás legjellemzőbben az Észak-Magyarországi, a Közép-Magyarországi és a Nyugat-Dunántúli régiókban érvényesült – hiszen a százalékos értékek egymáshoz viszonyított arányát mérő 'NFT/UMFT-szoró' értéke ezen területek esetében pozitív. A többi régió esetében kiegyenlített (Észak-Alföld), vagy a decentralizált forrásallokációs rendszer mutatkozik kedvezőbb helyzet:

34. Táblázat: Kedvezményezettség, támogatási összeg és decentralizáció regionális bontásban

Régió	Kedvezményezett kistérség (1) vagy sem (0)	NFT			UMFT			
		N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%	N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%	'NFT/UMFT-szoró'
Dél-Alföld	0	43	8530,48	49,80	303	25609,47	33,82	1,47
	1	43	8597,59	50,20	608	50114,92	66,18	0,76
	Összesen	86	17128,07	100,00	911	75724,39	100,00	1,00
Dél-Dunántúl	0	27	5361,12	34,35	189	18918,17	32,50	1,06
	1	64	10248,40	65,65	348	39290,47	67,50	0,97
	Összesen	91	15609,52	100,00	537	58208,64	100,00	1,00
Észak-Alföld	0	32	6208,92	25,79	256	19050,77	27,04	0,95
	1	82	17865,27	74,21	731	51411,19	72,96	1,02
	Összesen	114	24074,19	100,00	987	70461,95	100,00	1,00
Észak-Magyarország	0	30	7081,62	30,31	425	27057,77	37,09	0,82
	1	90	16280,94	69,69	847	45898,41	62,91	1,11
	Összesen	120	23362,56	100,00	1272	72956,18	100,00	1,00
Közép-Dunántúl	0	35	7722,48	91,23	538	35562,70	86,62	1,05
	1	6	742,77	8,77	42	5494,68	13,38	0,66
	Összesen	41	8465,25	100,00	580	41057,38	100,00	1,00
Közép-Magyarország	0	42	6620,76	91,70	3710	118485,14	98,61	0,93
	1	2	598,90	8,30	23	1670,02	1,39	5,97
	Összesen	44	7219,66	100,00	3733	120155,16	100,00	1,00
Nyugat-Dunántúl	0	30	5478,62	78,88	509	30870,11	87,39	0,90
	1	12	1467,19	21,12	69	4454,55	12,61	1,68
	Összesen	42	6945,80	100,00	578	35324,66	100,00	1,00
Összes ROP-projekt	0	239	47004,00	45,72	5930	275554,13	58,15	0,79
	1	299	55801,06	54,28	2668	198334,24	41,85	1,30
	Összesen	538	102805,06	100,00	8598	473888,37	100,00	1,00

teljesítő és rendkívül elmaradott helyzetű területek találhatók egymás szomszédságában (pl. Nyíregyháza és környéke) (Jókay–Kristóf–Szepesi 2003: 55).

Összességében tehát a kedvezményezett kistérségekbe alokált támogatási összeg aránya a decentralizált rendszer esetében magasabb, és a ROP(ok) részesedése ugyancsak magasabb a kifizetett támogatások terén a decentralizált (UMFT) elosztási rendszerben. Azonban a regionális fejlesztés operatív programok keretében a kedvezményezett kistérségek által megszerzett támogatási összeg aránya az NFT – azaz a nem decentralizált – elosztási rendszer esetében magasabb, mely összefüggés változékony képet mutat régiónkénti bontásban.

7.2.1.4 A decentralizáció mikroszintű hatása a kedvezményezett települések terén a projektek átlagos támogatási arányára

A kedvezményezett települések projektjei esetében (35. táblázat) – a korábbi eredményekkel összhangban – ugyancsak mindkét tervezési időszakban magasabb a támogatási arány átlaga (az NFT esetében 70% az 59%-hoz képest, az UMFT esetében pedig rendre 76% és 62%). Abszolút értékben tehát a két forrásallokációs rendszer közötti előny az UMFT javára 6%, azonban relatíve – amennyiben az adott fejlesztési tervre vonatkozó teljes támogatási arányhoz viszonyítunk – nem mutatható ki jelentős különbség: egyaránt 1,2 a 'kedvezményezett szorzó' értéke, vagyis 2%-nyi növekmény jelentkezik az UMFT esetében.

35. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), támogatási arány és decentralizáció

kedvezményezett település (1) vagy sem (0)		Támogatási arány (átlag)	N	Szórás	'kedvezményezett szorzó'
NFT	0	58,64	10760	22,82	0,98
	1	69,82	953	28,85	1,17
	Teljes minta	59,55	11713	23,57	1,00
UMFT	0	62,15	22929	26,76	0,97
	1	76,39	4215	23,088	1,19
	Teljes minta	64,36	27144	26,73	1,00

A regionális operatív programok keretében megvalósult projektek terén (36. táblázat) azonban már csak az NFT-s projektek esetében mutatható ki magasabb átlagos támogatási arány (85% vs. 58%), az UMFT ROP-projektjei átlagosan 2,5%-kal *alacsonyabb* támogatási aránnyal valósulnak meg. Abszolút értékben tehát az NFT-s ROP pályázatok esetében átlagosan közel 23%-kal magasabb támogatási arány jelentkezik, s ez az előny a relatív mutatókat vizsgálva is megmarad, hiszen az NFT-s ROP-ok az NFT-re jellemző átlagos támogatási arány értékének (kb. 60%) 1,43-szorosát – 43%-kal magasabb értéket – érik el, míg az UMFT regionális operatív

programja keretében megvalósuló projektek a tervezési időszak átlagos támogatási intenzitásának (64%) csak 97%-át.

36. Táblázat: ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció

ROP (1) vagy sem (0)		Támogatási arány (átlag)	N	Szórás	'kedvezményezett szorzó'
NFT	0	58,31	11175	22,94	0,98
	1	85,40	538	21,47	1,43
	Teljes minta	59,55	11713	23,57	1,00
UMFT	0	65,18	18546	26,85	1,01
	1	62,59	8598	26,37	0,97
	Teljes minta	64,36	27144	26,73	1,00

Amennyiben mindkét dimenziót; a kedvezményezett települési státuszt és a projekt-típusokat egyaránt figyelembe vesszük (37. táblázat) megfogalmazható, hogy a kedvezményezett településekről beadott projektek átlagos támogatási aránya mindig magasabb (NFT rendre 66% vs. 58%, 88% vs. 84%, UMFT rendre 71% vs. 64%, 58% vs. 87%).

A tervezési időszakok ROP-projektjei közötti abszolút különbség 87% és 88% az NFT javára, azonban a relatív – az aktuális ROP-projektek esetében mért átlagos támogatási arány szerint igazított – különbség szerint a kedvezményezett települések a decentralizáltan szétosztott ROP-projektek, azaz az UMFT esetében 1,38-szor magasabb támogatási aránnyal valósulnak meg, míg amikor csak egy központi ROP volt elérhető, ezen többlet értéke csak 3% ('ROP-szorzó'=1,03).

37. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), ROP-projektek, támogatási arány és decentralizáció

Tervezési időszak	ROP (1) vagy sem (0)	kedvezményezett település (1) vagy sem (0)	Támogatási arány (átlag)	N	Szórás	'ROP-szorzó'
NFT	0	0	57,76	10400	22,29	
		1	65,57	775	29,38	
		Teljes minta	58,31	11175	22,94	
	1	0	83,96	360	23,37	1,03
		1	88,32	178	16,67	
		Teljes minta	85,40	538	21,47	
UMFT	0	0	64,21	15829	27,02	
		1	70,79	2717	25,16	
		Teljes minta	65,18	18546	26,85	
	1	0	57,54	7100	25,59	1,38
		1	86,55	1498	13,85	
		Teljes minta	62,60	8598	26,37	

A kedvezményezett települések projektjeinek támogatási aránya terén tehát az átlagos támogatási arány a decentralizált rendszer esetében elenyészően magasabb (megegyezően azzal, amit a kedvezményezett kistérségek esetében tapasztalhattunk), azonban a ROP tekintetében (itt is) az NFT esetében – azaz a nem decentralizált elosztási rendszerben – magasabb a támogatási intenzitás. S ugyancsak érvényesül a kistérségek esetében is kimutatott összefüggés, hogy *a ROP-projektek keretében a decentralizált forma esetében mutatható ki magasabb támogatási arány a kedvezményezett települések projektjeinél.*

Összességében a fentiek fényében a decentralizált rendszernek a *kedvezményezett kistérségek és települések* terén kifejtett hatása terén az az egybehangzó összefüggés rajzolódik ki, hogy (1) a kedvezményezett kistérségek, települések projektjeinek átlagos támogatási aránya a decentralizált rendszer esetében kissé magasabb, (2) azonban a ROP(ok) tekintetében az NFT esetében – azaz a nem decentralizált elosztási rendszerben – magasabb a támogatási intenzitás. Továbbá (3) a ROP-projektek keretében a decentralizált forma esetében mutatható ki magasabb támogatási arány a kedvezményezett kistérségek, települések viszonylatában.

Vagyis a decentralizáció mint megkülönböztető forrásszervezési és -allokációs mechanizmus mikroszintű hatása kedvező külön a kedvezményezettség tekintetében, s kedvezőtlen külön ROP-fejlesztések tekintetében, azonban a regionális fejlesztési operatív programokon belül a kedvezményezett kistérségek és települések a decentralizált rendszer esetében mutatnak fel előnyt, azaz – *a projektek átlagos támogatási aránya tekintetében – a specifikusan a területi szemlélet jegyében megalkotott források terén a decentralizált forma esetében kedvezőbb helyzetben vannak az elmaradott kistérségek és települések.*

7.2.1.5 A decentralizáció makroszintű hatása a kedvezményezett települések terén az összes kifizetett támogatási összegre

Az UMFT-ben számszerűen több támogatási forintnak nagyobb része került a kedvezményezett településekhez (38. táblázat): míg az NFT esetében ezen elmaradottnak tekintett településekre a forrásoknak 14%-a jutott, addig a decentralizált forráselosztási rendszerben 17%.

38. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), támogatási összeg és decentralizáció

kedvezményezett település (1) vagy sem (0)		N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%
NFT	0	10766	313069,40	86,27
	1	954	49822,78	13,73
	Összesen	11720	362892,1	100,00
UMFT	0	22931	899594,60	82,54
	1	4215	190308,30	17,46
	Összesen	27146	10899030	100,00

Emellett – amint azt már az előzőekben is láthattuk – a kifizetett támogatási forrásokon belül a regionális szinten elosztott támogatások (39. táblázat) is nagyobb arányt (43% a 28%-hoz képest) tesznek ki az UMFT-ben.

39. Táblázat: ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció

ROP (1) vagy sem (0)		N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%
NFT	0	11182	260087,1	71,67
	1	538	102805,1	28,33
	Összesen	11720	362892,1	100,00
UMFT	0	18548	616014,6	56,52
	1	8598	473888,4	43,48
	Összesen	27146	1089903	100,00

A kedvezményezett települések által megszerzett támogatás (40. táblázat) aránya (rendre 7%, 31%, 15%, és 20%) minden kategória esetében alacsonyabb, mint a nem elmaradott településekhez képest.

A regionális operatív programok keretében mérhető értékeket összevetve a két tervezési időszak közül az NFT esetében magasabb a kedvezményezett településekhez került támogatás aránya (31% a 20%-os UMFT-s arányhoz képest). Ennek megfelelően a 'ROP-szorzó' értéke 1,5, vagyis a ROP-projektek keretében az NFT esetében a kedvezményezett településekhez jutó támogatási összeg aránya a másfélszerese annak, ami a decentralizált UMFT-s regionális operatív programok keretében az elmaradott térségekhez került. Ez az eredmény teljes mértékben egybehangzik a kedvezményezett kistérségek esetében tapasztaltakkal – főleg, ha figyelembe vesszük azt is, hogy az egyéb – nem ROP – támogatások keretében viszont az UMFT keretében jutott magasabb arányban támogatás a kedvezményezett településekhez (15% vs. 7%).

40. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció

Tervezési időszak	ROP (1) vagy sem (0)	Kedvezményezett település (1) vagy sem (0)	N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%	'ROP-szorzó' (NFT/UMFT)	'nem-ROP-szorzó' (NFT/UMFT)
NFT	0	0	10406	241945,09	93,02	1,53	0,45
		1	776	18142,00	6,98		
		Összesen	11182	260087,10	100,00		
	1	0	360	71124,28	69,18		
		1	178	31680,78	30,82		
		Összesen	538	102805,06	100,00		
UMFT	0	0	15831	520910,75	84,56	1,53	0,45
		1	2717	95103,81	15,44		
		Összesen	18548	616014,55	100,00		
	1	0	7100	378683,89	79,91		
		1	1498	95204,48	20,09		
		Összesen	8598	473888,37	100,00		

A kedvezményezett kistérségek esetében végzett elemzés analógiájára itt is tekintsük a regionálisan szinten a kedvezményezett településekhez kerülő támogatási összegek arányait (41. táblázat). A tervezési időszakok relatív arányainak összevetéséből kitűnik, hogy összességében (az összes ROP-projektre számított 'NFT/UMFT-szorzó'=1,53), illetve – a Közép-Magyarországi régiótól eltekintve, ahol az NFT-s ROP keretében nem került forrás kedvezményezett településekhez – *régiók szerinti bontásban* az NFT keretében allokált források nagyobb arányban kerültek a kedvezményezett településekhez (a szorzó értéke minden régió esetében pozitív).

41. Táblázat: Kedvezményezettség (települések), ROP-projektek, támogatási összeg és decentralizáció régióként

Régió	Kedvezményezett település (1) vagy sem (0)	NFT			UMFT			'NFT/UMFT-szorzó'
		N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%	N	Kifizetett támogatási összeg (millió Ft)	%	
Dél-Alföld	0	70	14139,58	82,55	694	62876,58	83,03	0,99
	1	16	2988,49	17,45	217	12847,80	16,97	1,03
	Összesen	86	17128,07	100,00	911	75724,39	100,00	1,00
Dél-Dunántúl	0	53	10619,00	68,03	415	41088,77	70,59	0,96
	1	38	4990,52	31,97	122	17119,87	29,41	1,09
	Összesen	91	15609,52	100,00	537	58208,64	100,00	1,00
Észak-Alföld	0	67	14439,84	59,98	558	42944,14	60,95	0,98
	1	47	9634,36	40,02	429	27517,81	39,05	1,02
	Összesen	114	24074,19	100,00	987	70461,95	100,00	1,00
Észak-Magyarország	0	47	9853,61	42,18	590	38477,46	52,74	0,80
	1	73	13508,95	57,82	682	34478,72	47,26	1,22
	Összesen	120	23362,56	100,00	1272	72956,18	100,00	1,00
Közép-Dunántúl	0	39	8227,82	97,20	567	40267,63	98,08	0,99
	1	2	237,43	2,80	13	789,75	1,92	1,46
	Összesen	41	8465,25	100,00	580	41057,38	100,00	1,00
Közép-Magyarország	0	44	7219,66	100,00	3720	118805,41	98,88	1,01
	1	0	0,00	0,00	13	1349,75	1,12	0,00
	Összesen	44	7219,66	100,00	3733	120155,16	100,00	1,00
Nyugat-Dunántúl	0	40	6624,76	95,38	556	34223,89	96,88	0,99
	1	2	321,04	4,62	22	1100,77	3,12	1,48
	Összesen	42	6945,80	100,00	578	35324,66	100,00	1,00
Összes ROP-projekt	0	360	71124,28	69,18	7100	378683,89	79,91	0,87
	1	178	31680,78	30,82	1498	95204,48	20,09	1,53
	Összesen	538	102805,06	100,00	8598	473888,37	100,00	1,00

A fentiek alapján a kedvezményezett településekhez kerülő támogatási összeg aránya – akárcsak a kedvezményezett kistérségek esetében – a decentralizált rendszerben magasabb, és a ROP(ok) részesedése ugyancsak magasabb a kifizetett támogatások körében a decentralizált (UMFT) elosztási rendszerben. A települések szintjén is megjelenik azonban az a kistérségeknél is feltárt összefüggés, hogy *a regionális fejlesztés operatív programok keretében a kedvezményezett települések által megszerzett támogatás aránya az NFT – azaz a nem decentralizált – elosztási rendszer esetében magasabb*, mely összefüggés lényegében változatlanul megjelenik régiókénti bontásban.

A decentralizáció makroszintű – az *elmaradott kistérségek, települések szintjén* vizsgált – hatása terén tehát megállapítható, hogy a kedvezményezett kistérségekhez és településekhez kerülő támogatási összeg aránya a decentralizált rendszer esetében magasabb, s a ROP(ok) részesedése ugyancsak magasabb a kifizetett támogatások

körében a decentralizált (UMFT) elosztási rendszerben. Viszont a kedvezményezett kistérségek és települések által megszerzett fejlesztési forrás arányát a regionális fejlesztés operatív programok keretében vizsgálva már ellentétes eredmény jelentkezik, vagyis ez az NFT – a nem decentralizált – elosztási rendszer esetében magasabb.

Külön a kedvezményezett kistérségek, és külön a ROP-fejlesztések terén tehát a decentralizált forráselosztás kedvező hatással van a kifizetett támogatási összegre, azonban amennyiben ezen tényezőket együttesen vesszük figyelembe – vagyis a decentralizáció és regionalizmus fő terepét jelentő regionális fejlesztési operatív program(ok)on belül a kedvezményezett települések és kistérségek által megszerzett támogatást arányát vizsgáljuk –, *a decentralizált rendszer kevésbé kedvező, hatékony formának bizonyul.*

7.2.2 Interjú kutatási eredmények

Az interjúkban kapott válaszok alapján áttekintő jelleggel képet kaphatunk a régiós szint fejlesztéspolitikai erőterben való szereplést befolyásoló dimenzióiról, és adalékokkal szolgálhatunk az előbbi összefüggésekhez.

A kérdésselvetést alapvetően az országos, regionális és megyei *kapcsolatok* viszonylatában értelmezhetjük. Néhány interjúalany óvatosabban fogalmaz a regionális és megyei kapcsolatok erejéről²⁷⁹, azonban a többség úgy véli, hogy valamilyen formában jelen van ez a tényező²⁸⁰. Mértékét illetve arányait, jelentőségét tekintve egyes vélemények szerint az *országos* szintű kapcsolatok fontosabbak²⁸¹, míg mások ilyen tekintetben nem látnak különbséget²⁸². A megye és a régió viszonylatában – mely a vonatkozó uniós törekvések szempontjából különösen érdekes – a véleményt megfogalmazó interjúalanyok nagyobb szerepet tulajdonítanak a régióknak²⁸³.

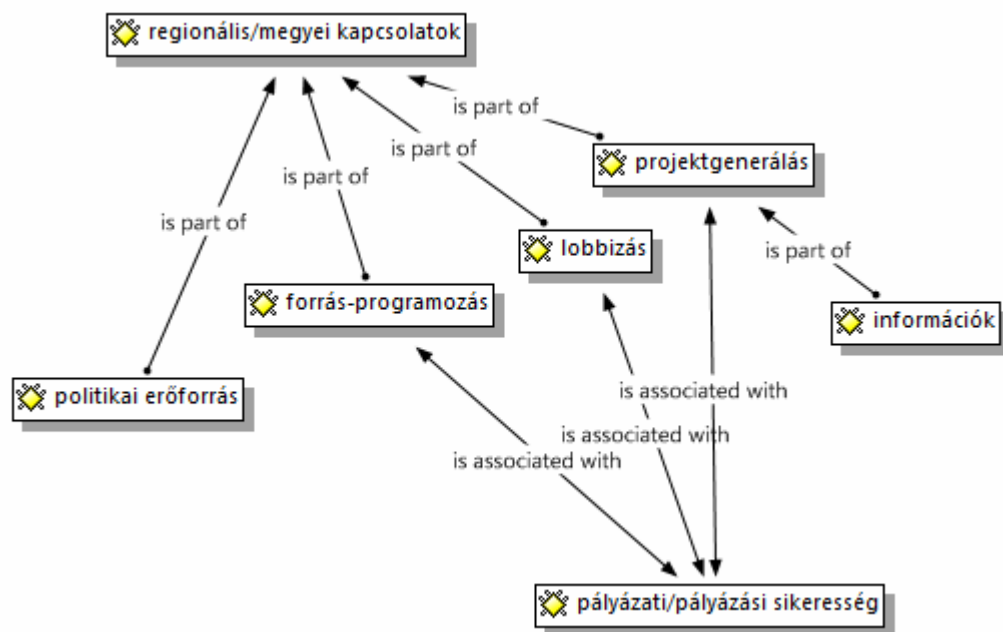
²⁷⁹ „Bizonyára igen.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem központ-települése)

²⁸⁰ „ha a Regionális vagy Központi Fejlesztési Ügynökséggel személyes jó kapcsolata van valakinek az mindig visszaköszön” (nem hátrányos helyzetű kistérség központi települése, pályázattíró); „Igen, fontos, mert tűzközelben vannak, és ugye >>minden szentnek maga felé hajlik a keze<<”. (nem hátrányos helyzetű kistérség nem központ-települése)

²⁸¹ „[a megyei és regionális szint] meghatározó, a kapcsolati rendszere miatt [...], csak kisebb kapcsolat, mint mondjuk egy országgyűlési képviselő.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központja)

²⁸² „Egy országgyűlési képviselő nyilván jobban tudja a saját települését képviselni, lobbizni. Szerteágazóbb kapcsolatokkal rendelkezik, mondjuk a minisztériumoknál vagy más szerveknél. [...] Persze [a megyei és régiós szint] is ugyanolyan fontos.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központja); „[Az országos mellett a] regionális szintű kapcsolat is meghatározó, hiszen a régiók (régiós, megyei szintű politika) is bevonásra kerülnek a megfelelő szakmai szintet elért pályázatok közötti támogatáselosztás során. A pályázó vezetője megyei szintű kapcsolatokkal esetlegesen Regionális Tanács tagjává is válhat, s így közelebb kerülhet a döntéshozatal mechanizmusához.” (hátrányos helyzetű kistérség nem központ-települése)

²⁸³ „A megyei szint kiüresedett, a forráselosztás szempontjából nem releváns, de a regionális lobbypénz és kapcsolatok pénzre válthatók.” (fővárosi válaszadó); „A megyei úgy nagyobb uniós



7. ábra: A decentralizált szinthez kötődő kapcsolatok és a fejlesztési források összefüggése

A megyei és régiós kapcsolatok *mögött* egyrészt – a már a korábbiakból is ismert – erőforrások találhatók: egyesek a kapcsolatok fontosságát *információk* könnyebb beszerezhetőségében (is) látják²⁸⁴, mások közvetlenül *politikai erőforrásként* tekintenek erre²⁸⁵. A pályázatok sikerességére közvetlenül hatást gyakorló tényezőként is megjelenik egyrészt a *projektgenerálás*, pályázatkészítés és benyújtás²⁸⁶ terén, valamint későbbi stádiumban a *lobbizás*²⁸⁷ tekintetében. Továbbá a megyei és regionális kapcsolat már a *programozás*; a források keretszámainak tervezése szempontjából is érdekérvényesítésre adhat lehetőséget²⁸⁸.

pályázatoknál szerintem az nem, de a helyi pályázatoknál valamennyire igen. Nem tesz neki rosszat.” (hátrányos helyzetű kistérség hátrányos helyzetű, nem kistérség-központ-települése)

²⁸⁴ „Talán az információ szerzés tekintetében igen. Egyébként nem jellemző, hiszen komoly nagyságrendű helyi szintű források már nem állnak rendelkezésre.” (nem hátrányos helyzetű kistérség mikrotérség-központja); „A kapcsolatrendszer a folyamatos információ-áramlás miatt (kiíró-pályázó, határidők, módosítások, stb.) mindig meghatározó.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központja); „az információszerzés, tájékozottság hatékonysági foka döntő” (nem hátrányos helyzetű kistérség központja, pályázatiíró)

²⁸⁵ „A polgármester politikus. A RFÜ-gek elnökei is politikusok.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központja)

²⁸⁶ „A kapcsolatok [...] rendkívül fontosak, a [...] gyorsaság, bizalmi viszony miatt.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem központ-települése)

²⁸⁷ „Egyértelműen [...] a lobbizási tevékenység sokkal sikeresebb.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

²⁸⁸ „Szerintem fontos. Mivel régiós szintű pályázati forrásokat is lehet igényelni, aminél előny, ha a vezető rendelkezik ilyen jellegű [megyei, regionális] kapcsolatokkal.” (hátrányos helyzetű kistérség nem hátrányos helyzetű központ-települése); „A megyei szintű politikai kapcsolatokkal rendelkező település/vállalkozásvezető sokkal nagyobb >>lobbi-erővel<< bír, így sokkal sikeresebben tudnak pályázni, hiszen számos regionális/megyei szinten kiírt pályázati lehetőség is adódik. Így már a pályázati

Az előbbieket összefoglalásaképpen úgy tűnik, (újra) láthatóvá vált egy, a decentralizált forráselosztási rendszer célellentétetessége mögött lévő lehetséges tényező. A szakirodalom számára ugyanis nem ismeretlen, hogy a helyi érdekek érvényesítése, a lobbitevékenység hatékonyabb, ha decentralizáltan zajlik a forráselosztás: ez volt tapasztalható a rendszerváltás utáni hazai közvetlenül területfejlesztési célú támogatásai esetében, amikor a támogatások megítélésének decentralizálása következtében nem jogosultak is részesedtek a támogatásokból (Fekete 2001: 189-191), valamint alátámasztja azt az általános összefüggést, hogy a térbeli kiegyenlítés annál sikeresebb, s a forráselosztás mintázata annál méltányosabb, minél magasabb szinten hozzák meg az újraelosztási döntéseket (Pálné 2003: 58). A fentiekben tapasztalt összefüggések és az interjúk tapasztalatok alátámasztják ezen mechanizmus működését az *Európai Unió támogatásai* esetében is.

7.3 A társadalmi tőke és fejlesztéspolitika kérdésköre

7.3.1 Megyei szintű adatok vizsgálata²⁸⁹

7.3.1.1 Előszóként

Az alábbi rövid fejezetben arra keresünk választ, hogy a civil szektor milyen hatással van a fejlesztéspolitikai beavatkozások – a hazánkban 2004-2006 között az NFT I. keretében megyék (és Budapest) szintjén lehívott források – területi egyenlőtlenségeinek alakulására²⁹⁰.

Ezen erőforrástípus fejlesztéspolitikai relevanciáját jól megvilágítja az alábbi idézet „a társadalmi tőke [...] hozzárendelése a többi tőkéhez megsokszorozhatja azok fenntartható fejlődést elősegítő hatását” (Füzér-Gerő-Sik-Zongor 2006: 343), mellyel

felhívások egyeztetési szakaszában nagyobb eséllyel tudják befolyásolni a támogatási feltételeket, jelezni tudják esetleges igényeiket.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem központ-települése)

²⁸⁹ Az elemzés az alábbi publikált tanulmányok keretében megjelent Balogh (2010a), Balogh (2010b).

²⁹⁰ Az elemzés során használt adatbázis összeállításához nem alkalmaztunk mintavételt, hanem a teljes populációra (Magyarország területi egységei a következőképpen; megyék és Budapest) vonatkozóan rendelkezünk megfigyelésekkel, így nem kerül sor általánosításra, s így a modellek eredményeinek értelmezése során nem fordítunk figyelmet a statisztikai szignifikancia-értékek vizsgálatára.

Budapestet két ok miatt szerepeltetjük külön az adatelemzés során: 1. az adatbázis összeállításakor használt adatforrások mindegyike esetében külön kerül közlésre a Budapesttel kapcsolatos adat; 2. Budapest kétségtávolan markáns része Magyarország területi egységeinek, és amennyiben kihagynánk az elemzésből, a területi egyenlőtlenségek egy jelentős oldala hiányozna a megrajzolható képből.

Az elemzés során használt adatbázis változóit a függelék: F2.5. tartalmazza.

párhuzamosan azt feltételezzük, hogy a társadalmi tőke nagyobb mértékű rendelkezésre állása növeli a forráslehívási képességet.

Az elemzés szempontjából kiemelten lényeges elem a társadalmi tőke mérésének lehetősége²⁹¹. Ebben a tekintetben két szemléletmód különül el (Orbán-Szántó 2006: 145): (1.) a társadalmi csoportok és csoporttagok számán alapuló megközelítés, és (2.) a társadalmi szintű bizalom és a civil szerveződések kiterjedtségén alapuló²⁹².

Orbán A. és Szántó Z. (2006: 145-147) a társadalmi tőke mérésére az alábbi analitikus összefüggést dolgozza ki a civil társadalomhoz tartozó csoportok, illetve azok tagjainak száma alapján:

$$TT = \sum n_{1...t}$$

Ahol 'n' a tagok száma, 't' pedig csoportok száma. Ennek értelmében tehát adott közösségben a társadalmi tőke mértéke az önszerveződő csoportok, civil szervezetek által tömörített népességet jelenti.

A mutató több lépésben történő fokozatos finomítása során végül egy komplex mérőszámhoz jutnak, mely további tényezőket is figyelembe vesz:

$$TT = \sum (1/r_n)(r_p k n)_{1...t}$$

Ahol 'r_n' a bizalmatlanságsugár, ami azon összetartó csoportok esetén jelenik meg, akik negatív külső hatásokat okozhatnak a társadalom egésze számára, azaz károsak és veszélyesek; 'r_p' a bizalomsugár, vagyis amikor a csoport kooperációs normái mint pozitív externáliák a csoporton kívülre is kiterjednek, 'k' pedig a csoport kohézióját kifejező koefficiens, vagyis a kollektív cselekvési képessége. Itt tehát adott közösségben jelen levő társadalmi tőke mértéke fordítottan arányos a csoportok által produkált negatív externáliákkal, növeli azonban a csoportoknak a körükön túlterjedő kooperációs készsége illetve azok összetartása (Orbán-Szántó 2006: 145-147).

Ezen szabatos mérési mód egy az egyben való alkalmazására – a rendelkezésre álló statisztikai adatok jellegéből adódóan²⁹³ – sajnos nem vállalkozhatunk, azonban adatelemzésünk során kiindulópontként, egyszerűsített formában ezt a szemléletmódot hasznosítjuk.

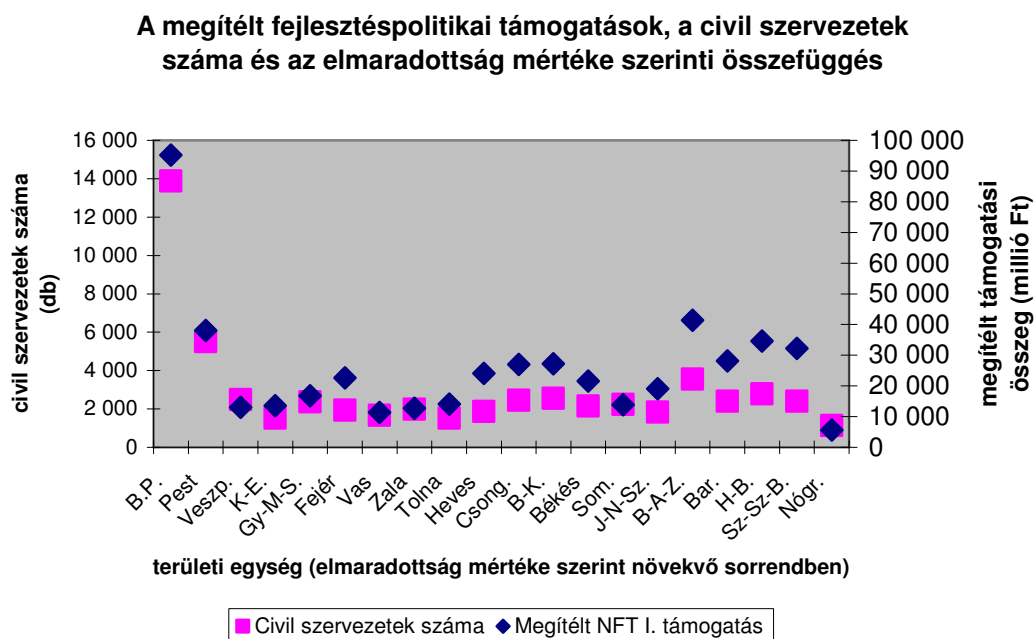
²⁹¹ Egyaránt problémás a társadalmi tőke (vagy harmadik szektor) *menyiségének*, valamint a szakpolitikai kezdeményezések *hatásának* mérése, különösen a regionális fejlődés és helyi társadalmak megújítása viszonylatában (Birch–Whittam 2008: 445).

²⁹² A civil szféra kiterjedtségével, jellemzőivel kapcsolatban – globális összehasonlításban és magyarországi adatokkal – lásd: Bocz 2009, Salamon-Anheier 1995. és Salamon-Anheier 1999.

²⁹³ Lásd a változók bemutatását: függelék: F2.5.

7.3.1.2 Kiinduló összefüggések

A kiinduló összefüggés az alábbiaképpen foglalható össze: a fejlesztéspolitikai támogatások eloszlása Magyarország területi egységei – a megyék illetve Budapest – tekintetében jelentős eltéréseket mutat. Ugyancsak különbségek vannak az egyes területi egységek elmaradottságának mértékében, valamint a civil szféra kiterjedtsége is eltérő képet mutat (8. ábra).



8. ábra: Civilek, fejlesztési források, elmaradottság

A megítélt támogatási összeg és a civil szervezetek száma között bizonyos mértékű együttjárás figyelhető meg: a magas támogatást realizáló területi egységekben kiterjedt a nonprofit szféra, a fejlesztési forrásokat alacsonyabb mértékben megszerző területeken kevesebb civil szervezet található.

Az adatelemzés keretében elsőként ezt az összefüggést járjuk körül²⁹⁴: olyan modell tesztelésére vállalkozunk, melynek révén megpróbáljuk a civil szféra tiszta – nettó – hatását megbecsülni. Ezen cél elérése érdekében többváltozós adatelemzési eljárást alkalmazunk, melyben a magyarázó változó(k) tiszta hatása(i)t kontrollváltozók bevonásával kívánjuk feltárni²⁹⁵.

²⁹⁴ A nemzetközi szakirodalomban fordított példával találkozunk: ott elsődleges a társadalmi tőke *regionális fejlesztése* a harmadik szektor megerősödése érdekében, s így annak későbbi pozitív társadalmi hasznai érdekében (Birch–Whittam 2008: 441-442).

²⁹⁵ Lásd ehhez: Moksony 2006: 152-177.

7.3.1.3 A kedvezményezettség és a civil szervezetek nyers és tisztított hatásának elemzése

Elsőként az intézményi szinten szabályozott kedvezményezett kistérségek arányának mint a területi elmaradottság mértékének hatását vizsgáljuk. Ettől az intézményes szabályozástól – most is, mint korábban – azt várjuk, hogy növeli a szabályozás által – intenzívebben – érintett területek forrásle hívási képességét, vagy ami ezzel egyenlő; csökkenti a lépés/versenyhátrányt – tapasztalati következményként tehát elvárásunk, hogy a magasabb fokú kedvezményezettség magasabb átlagos támogatást jelent.

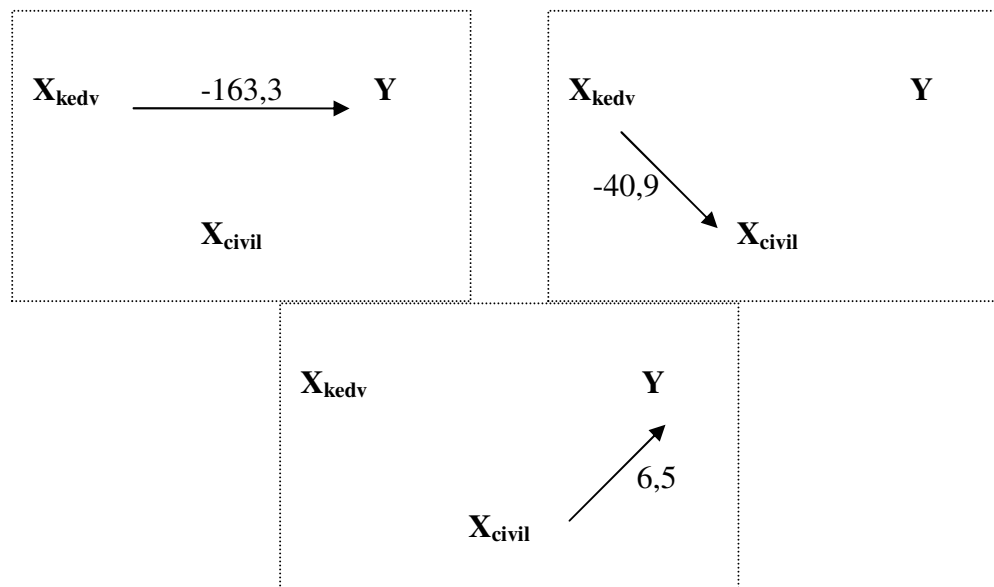
A regressziós modell eredménye (42. táblázat: M1) alapján megfogalmazható, hogy minél magasabb adott területi egységben (megyében és Budapesten) a kedvezményezett – azaz elmaradott – kistérségek aránya, összességében annál kisebb a megszerzett támogatás mértéke. Számszerűsítve: az elmaradott kistérségek arányának 1 százalékponti növekedése átlagosan 163 millió forinttal csökkenti az adott területi egységben lehívott támogatást.

A non-profit szféra tekintetében ellentétes eredményt kapunk: a civil szervezetek száma növeli a realizált NFT I-támogatás mértékét: amennyiben eggyel több civil szervezet található adott területi egységben, átlagosan 6,5 millió forinttal több támogatással lehet számolni (42. táblázat: M2).

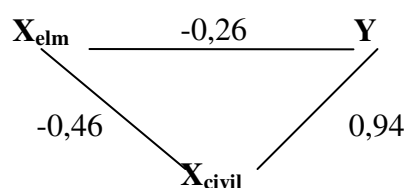
42. Táblázat: Az elsődleges magyarázó változók hatásai (N=20)

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...) konstans és B értékek		
	M1	M2	M3
Konstans	34433,599	6626,272	-2444,30
X_{kedv}	-163,303	-	131,48
X_{civil}	-	6,519	7,19

A kedvezményezett kistérségek arányának növekedése tehát csökkenti a megszerzett támogatási összeget, a civil szervezetek száma pedig növeli azt. Az elmaradottabb területek – azaz ahol magasabb a kedvezményezett kistérségek aránya – esetében azonban kevesebb civil szervezet található (ha a kedvezményezett kistérségek aránya 1 százalékkal nő, átlagosan 41-gyel kevesebb civil szervezettel lehet számolni):

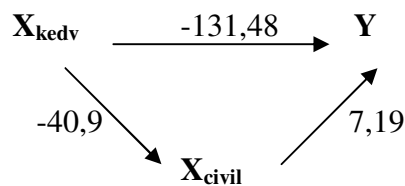


A változók közötti (Pearson-féle) korrelációs értékek alapján továbbá megfogalmazható, hogy a legerősebb kapcsolat a civil szervezetek száma és a lehívott támogatási összeg között mérhető:



Amennyiben a fenti két független változót egyszerre szerepeltetjük a modellben, az összefüggés az alábbiaképpen írható le (42. táblázat: M3): az intézményi szinten szabályozott kedvezményezett kistérségek aránya növeli a megszerzett támogatási arányt. Egyrészt megfogalmazható tehát, hogy kontrollálva a modellt a civil szervezetek száma szerint – azaz egy olyan (elképzelt) állapotban, mintha minden területi egységben azonos számú civil szervezet volna –, átlagosan 131 millió forinttal több támogatás kerülne lehívásra. Másrészt az is látható, hogy konstanson tartva a kedvezményezett kistérségek arányát – azaz ha minden területi egység azonos fejlettségi/elmaradottsági szinten állna –, amennyiben a civil szervezetek száma eggyel nő, átlagosan 7 millió forinttal nő a támogatási összeg. Továbbá a kontrollváltozós modell (42. táblázat: M3) adatai arra is utalnak, hogy a kedvezményezettségi szint és a forráslehívás közötti negatív hatás (42. táblázat M1) egy pozitív közvetlen és egy negatív közvetett hatás keveréke²⁹⁶:

²⁹⁶ Köszönöm Moksony Ferencnek a fenti összefüggés kapcsán megfogalmazott tisztázó gondolatait.



Vagyis első összefüggésben a civil szervezetek száma növeli a támogatási összeg mértékét, s a civil szféra azonos mértéke esetén a kedvezményezett kistérségek aránya szintén pozitív hatással van adott területi egység forrásle hívási képességére.

A fenti összefüggés belső érvényessége azonban megkérdőjelezhető, hiszen számolnunk kell azzal, hogy egyéb tényezők is befolyásolhatják a fejlesztési források területi eloszlását. Az adatelemzés további részében a belső érvényesség növelésére teszünk kísérletet adott területi egységek további jellemzőinek kontrollváltozóként való bevonásával²⁹⁷.

Nyilvánvalóan lényeges tényező a vizsgált téma szempontjából, hogy az adott területi egység milyen társadalmi-gazdasági jellemzőkkel bír. Ezen jellemzők megragadásához három változóban gyűjtöttünk össze megyei szintű adatokat: lakosságszám, 1000 lakosra jutó vállalkozások száma, urbanizáltság. Kontrollálásuk szükséges lehet, mert vélekedésünk szerint a lakosságszám tekintetében számolhatunk egy olyan hatással, hogy annak növekedése növeli az adott területi egységre jutó támogatás mértékét, továbbá ahol magasabb a népesség, ott a civil szerveződésnek is eleve szélesebb bázisa lehet. A vállalkozások viszonylagos elterjedtsége a forrásle hívási képességet feltehetően pozitívan befolyásolja, s a társadalom önszerveződése is magasabb fokú lehet egy olyan területen, ahol a vállalkozói szféra kiterjedtebb. Végül az urbanizáltság – a városok magasabb aránya a településeken belül – szintén növelheti a támogatások mértékét, s a civil szervezetek többsége egyértelműen városokban koncentrálódik²⁹⁸. Azonban nem

²⁹⁷ A zavaró tényezők, alternatív magyarázatok hatásának kiküszöbölésekor természetesen számos tényező esetleges hatásával számolnunk kellene. A rendelkezésre álló adatok azonban korlátozzák minden egyes tényező szerepeltetését. Ily módon csupán abban bízhatunk, hogy az elemzés további folytatásával közelebb kerülünk a magyarázó változók *egy tiszta hatásának* becsléséhez.

²⁹⁸ 2006-ban az összes hazai civil szervezetnek (58242 db) 23,8 %-a budapesti, 22,1 % megyeszékhelyekhez kötődik, 28,9 % található a többi városban, s mindössze 25,2 %-a községekben. Forrás: Központi Statisztikai Hivatal honlap: stADAT-táblák: 3.2.5. A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele településtípus szerint (2005–).

vizsgáljuk ezen változók egyéni hatását, hanem egyetlen indexben összesített formában vonjuk be az elemzésbe²⁹⁹.

A kontrollváltozó bevonását követően nem tapasztalható lényeges változás a számunkra elsődlegesen érdekes magyarázó változók becsült hatása tekintetében (lásd: 43. táblázat: M4). Hiszen a kedvezményezett kistérségek arányának egységnyi – 1 százalékos – növekedése átlagosan 134,9 millió forinttal növeli a támogatási összeget, 1-gyel több civil szervezet pedig átlagosan 6,9 millió forinttal – kontroll alatt tartva a társadalmi-gazdasági jellemzőket, vagy másképpen megfogalmazva: ha azt feltételeznénk, hogy ezen tényező szempontjából minden területi egység egyforma. Természetesen azonban az is megállapítható, hogy a nagyobb lakosságszámú, magasabb vállalkozási hajlandóságú, és urbanizáltabb területi egységek magasabb támogatást tudhatnak magukénak³⁰⁰.

A civil szféra kiterjedtségének meglehetősen leegyszerűsítő mérőszáma az adott területi egységben található civil szervezetek száma, hiszen a civil szervezeteknek megannyi típusa különíthető el, illetve működésük tekintetében is sok szempontból különbözőek lehetnek. Ezen elnagyoltság enyhítése érdekében kiragadunk elsőként egy tényezőt, s a következő modellben (43. táblázat: M5) a közhasznú és kiemelten közhasznú civil szervezetek százalékos arányát emeljük be az elemzésbe. Feltételezhetően ezen szervezetek saját céljaik megvalósításán túli, a köz számára is fontosnak tekinthető tevékenységeikkel gyakrabban és esetleg sikeresebben szerepelnek adott pályázati rendszer(ek)ben³⁰¹.

A civil szervezetek becsült hatása lényegében nem módosul ezen kontrollváltozó bevonását követően; a kedvezményezett kistérségek arányának hatása azonban valamelyest csökken: 131-ről 115-re. A civil szervezetek számának tulajdonítható hatás változatlansága mellett azonban azt tapasztaljuk, hogy amennyiben 1%-kal nő a

²⁹⁹ A kontrollváltozó (X_{tgh}), illetve az azt alkotó eredeti változók részletes bemutatását lásd rendre: Függelék 2: A területi egységek társadalmi-gazdasági jellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei; valamint Függelék 1: A változók bemutatása.

³⁰⁰ Mivel a főkomponens-pontszámok standard eloszlásúak, a modellben szereplő becsült 'b' érték (964,83) tartalmi értelmezésére nem vállalkozunk.

³⁰¹ Természetesen azonban itt különösen hangsúlyozni szükséges a már korábban is hivatkozott problémákat, amennyiben: (1.) a közérdek meghatározása már önmagában gyakran nehézségekbe ütközhet (lehetetlenségi tétel; lásd: Bod 2006: 40). És (2.) előfordulhat, hogy maga a civil társadalom is a járadékszerzés melegágyává válik: az NGO-k idővel olyan érdekcsoportokká alakulhatnak, amelyek a közösségi forrásokat magáncélokra hasznosítják (Orbán-Szántó 2006: 144) – s ekkor ha sikerül(ne) is megállapítani a közérdeket, annak megvalósítása nem történik meg.

közhasznú szervezetek aránya, adott területi egységben átlagosan majdnem 181 millió forinttal több támogatás realizálódik.

A non-profit szféra aktivitását más módon is megkísérelhetjük finomítani – a civil szervezetek által beadott nyertes NFT I. pályázatok számának bevonásával. Várhatóan ezen kontrollváltozó beemelése nélkül is torzítással kellene számolnunk, hiszen ez a változó egyrészt a civil szervezetek vonatkozásában közvetlenül megjeleníti a non-profit szféra eltérő pályázati aktivitását, másrészt pedig az adott területi egységben megfigyelhető elnyert támogatási összegré is tisztább becslést kaphatunk, ha kiszűrjük, hogy az összes támogatásból arányaiban mekkora részért felelős a non-profit szféra.

43. Táblázat: Kontrollváltozókkal kibővített modellek

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek				
	M3	M4	M5	M6	M7
Konstans	-2444,30	-1672,83	-9987,26	-3911,49	-14875,29
X _{kedv}	131,48	134,95	115,30	79,10	48,34
X _{civil}	7,19	6,87	6,96	5,56	6,25
X _{ttgh}	-	964,83	-	-	-2947,17
X _{kozh}	-	-	180,93	-	205,22
X _{nppr}	-	-	-	110,28	114,15

Ezen kontrollváltozós modell (43. táblázat: M6) során kapott becslült értékek jelentős változást mutatnak: a kedvezményezett kistérségek arányának hatása az eredeti modellhez (M3) képest számottevően – majdnem felével – lecsökken: 131,5-ről 79,1-re. Vagyis ha minden területi egységben ugyanannyi pályázatot adtak volna be a civil szervezetek, átlagosan „csupán” 79 millió forintnyi támogatás-többletet jelentene az intézményi szabályozás révén kedvezményezettnek nyilvánított kistérségek arányának 1 százalékos növekedése. A civil szervezetek számának hatása is mérséklődik: egy szervezetre vetítve átlagosan 5,6 millió forintra csökken.

Végezetül az utolsó modellben a fenti kontrollváltozók mindegyikét egyszerre vonjuk be az elemzésbe. Az ezen becslés során kapott 'b' értékek tehát egy olyan helyzetet jelenítenek meg, amikor minden területi egység azonos társadalmi-gazdasági jellemzőkkel bír, ugyanakkora a közhasznú szervezetek aránya és a non-profit szféra tagjai által beadott NFT I. projektek száma. Reményeink szerint bízhatunk abban, hogy az így módon kapott eredmények belső érvényessége magas(abb).

Az eredmények (43. táblázat: M7) alátámasztani látszanak az előbbi elvárásunkat – legjellemzőbben a kedvezményezett kistérségek aránya tekintetében mért hatás

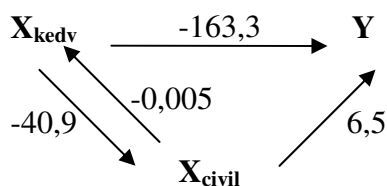
esetében. Hiszen az eredetileg mért becsléshez (131,5) képest jelentős csökkenés tapasztalható: a kedvezményezett kistérségek arányának 1 százalékponti növekedése – minden más tényező állandósága mellett – átlagosan 48,3 millió forinttal növeli az adott területi egységre jutó támogatást.

Az eredeti modellben tapasztalt hatáshoz (7,2) képest a civil szervezetek számának egységnyi növekedése pedig átlagosan 6,3 millió forinttal növeli a támogatási összeget.

7.3.1.4 Összefüggések és egymásra hatások

A fentiekben igyekeztünk valamelyest finomítani a vizsgált magyarázó változók hatására adott regressziós becsléseket. Az elemzés második részében azt próbáljuk feltárni, hogy milyen összefüggés mutatható ki a magyarázó változók között – vagyis hogy függ-e az egyik magyarázó változó hatása a másiktól.

Ehhez első lépésként visszanyúlunk az eredeti összefüggéshez, amit kibővítünk a két magyarázó változó közötti – kétirányú – regressziós együtthatókkal.



Az eredmények alapján megállapítható, hogy az elmaradottabb területek – azaz ahol magasabb a kedvezményezett kistérségek aránya – esetében kevesebb civil szervezet található (ha a kedvezményezett kistérségek aránya 1 százalékkal nő, átlagosan 41-gyel kevesebb civil szervezettel lehet számolni). Továbbá a civil szervezetek egységnyi növekedésével csökken adott terület elmaradottsága (ha egy civil szervezettel több van, 0,005-del csökken a kedvezményezett kistérségek százalékos aránya – azaz adott területi egység elmaradottsága).

Ezek alapján okkal feltételezhetjük, hogy az egyes – elmaradottabb – területeken a kedvezményezett státusz mint intézményi szabályozás hatása a megszerzett NFT I.-támogatás összegére függ attól, hogy milyen mértékű a civil szféra kiterjedtsége. Az adatelemzés szempontjából ez a feltevés az interakciós hatás vizsgálatát teszi szükségessé³⁰².

³⁰² Az interakciós hatásról lásd: Moksony Ferenc 2006: 80-91.

Az interakciós hatás teszteléséhez egy új változó (X_{INTER}) létrehozása szükséges az eredeti magyarázó változók szorzataként³⁰³, amit az eredeti magyarázó változókkal egyszerre szerepeltetünk a modellben.

44. Táblázat: Interakciós hatást tartalmazó modellek

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és b értékek	
	M8	M9
Konstans (b_0)	-287,575	2867,842
X_{kedv} (b_1)	-83,825	-71,519
X_{civil} (b_2)	6,814	0,819
X_{INTER} (b_3)	0,088	0,070
X_{ttgh} (b_4)	-	3282,278
X_{kozh} (b_5)	-	7,025
X_{nppr} (b_6)	-	61,378

Ekkor tehát azt feltételezzük, hogy az egyik magyarázó változó függő változóra gyakorolt hatása függ egy másik magyarázó változó értékétől (Moksony 2006: 84.). Ez a hatás jelen vizsgálat esetében 0,088-nyi (44. táblázat: M8) illetve a tisztított, kontrollváltozók mellett becsült értékeket feltüntető modell esetében 0,070-nyi (44. táblázat: M9), mely – egyrészről³⁰⁴ – azt jelenti, hogy a civil szervezetek számának egységnyi változása ennyivel növeli a kedvezményezett kistérségek százalékos arányának a támogatási összegre gyakorolt hatását.

A b_3 együttható tartalmi értelmezéséhez a lineáris regresszió aktuális változókkal felírt képletére van szükségünk:

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{\text{kedv}} + b_2 * X_{\text{civil}} + b_3 * X_{\text{INTER}} \quad , \text{ azaz}^{305}$$

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{\text{kedv}} + b_2 * X_{\text{civil}} + b_3 * X_{\text{kedv}} * X_{\text{civil}}$$

Az interakciós modellben (44. táblázat: M8, M9) becsült együtthatók segítségével kiszámítható, hogy milyen hatást gyakorol a civil szervezetek száma az adott területi egységre jutó támogatási összegre a kedvezményezett kistérségek arányának függvényeként. Ehhez az előbbi interakciós változót tartalmazó egyenletet kell átrendezni oly módon, hogy a civil szervezetek hatása a kedvezményezettség függvénye legyen:³⁰⁶

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{\text{kedv}} + (b_2 + b_3 * X_{\text{kedv}}) * X_{\text{civil}}$$

³⁰³ Lásd: Függelék 1.: Változók bemutatása.

³⁰⁴ Hiszen az interakciós hatás szimmetrikus, lásd: Moksony 2006: 85.

³⁰⁵ A teljes egyenlet természetesen a kontrollváltozókat tartalmazó interakciós modell esetében hosszabb, hiszen abban benne van a többi független változó, rendre: X_{ttgh} , X_{kozh} , X_{nppr} . Azonban mivel ezek nem relevánsak az általunk jelenleg vizsgált független változók interakciós hatásának becslése szempontjából, nem tüntetjük fel őket a képletben. Így a képlet is könnyebben kezelhető.

³⁰⁶ Az eljárás logikáját lásd: Moksony 2006: 84-85.

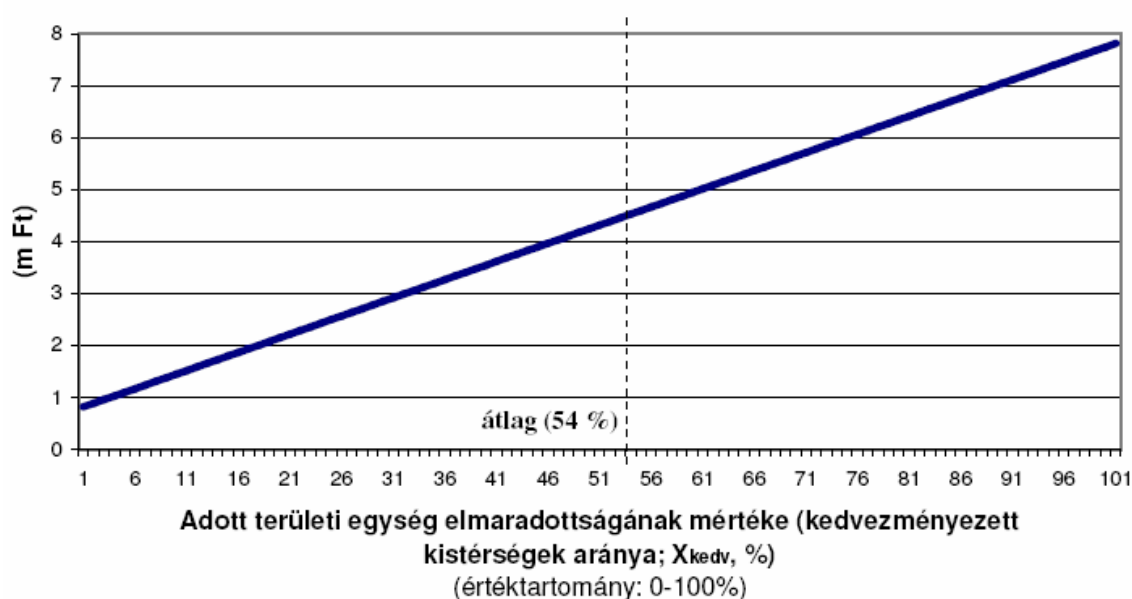
Mivel a magyarázó változónak – a kedvezményezett kistérségek százalékos aránya – számos különböző értéke van, oly módon járunk el, hogy kiválasztunk néhány jellemző értéket (átlagos, illetve egy-egy szórásnyival az átlag alatt és felett)³⁰⁷, s azok esetében számítjuk ki a civil szervezetek egységni növekedésének hatását a támogatási összegre.

45. Táblázat: A civil szféra hatása a kedvezményezettség függvényében

X_{kedv} értéke (átlag=54,027; szórás=30,673)	X_{civil} hatása (b ₂ +b ₃ *X _{kedv})	X_{civil} tisztított hatása (b ₂ +b ₃ *X _{kedv})
átlag-1 szórás (23,354)	8,869	2,454
átlag (54,027)	11,568	4,601
átlag+1 szórás (84,7)	14,268	6,748

A 45. táblázatban kiszámított, illetve a 9. ábrán feltüntetett értékek³⁰⁸ révén jól látható, hogy miként erősödik a civil szervezetek hatása a kedvezményezett kistérségek arányának növekedésével: átlag alatti „kedvezményezettségi” szinten 1-gyel több civil szervezet csak átlagosan 8,9 millió forinttal (a kontrollváltozós modell esetében 2,5 millió forinttal) növeli a támogatási összeget, átlag feletti elmaradottság esetén azonban átlagosan 14,3 millió forinttal (kontrollváltozós becslés esetén 6,8 millió forinttal). Vagyis *a civil szervezetek forrásle hívási kapacitása erősebb az elmaradottabb területeken.*

A civil szervezetek számának (X_{civil}) támogatási összegre (Y) gyakorolt hatása az elmaradottság (X_{kedv}) függvényében (m Ft)



9. ábra: A civil szervezetek számának hatása az elmaradottság függvényében

³⁰⁷ Ebben az esetben is az alábbi forrásra való hivatkozással járunk el: Moksony 2006: 90.

³⁰⁸ Ezen értékeket a kontrollváltozós modell eredményei alapján számítottuk ki.

Az interakció azonban szimmetrikus, ezért az interakciós modellek eredményeinek felhasználásával azt – a kétségkívül rendkívül érdekes hatást – is kiszámíthatjuk, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya milyen hatást gyakorol (mely hatás az interakciós modellekben negatív!) a támogatási összeg alakulására – a civil szféra kiterjedtségének adott szintje mellett. Ehhez a korábban is alkalmazott interakciós egyenletre van szükségünk:

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{kedv} + b_2 * X_{civil} + b_3 * X_{kedv} * X_{civil}$$

Jelen számítás esetében azonban az egyenletet olyan formában rendezzük át, hogy a kedvezményezett kistérségek arányának hatása a civil szervezetek számának függvénye legyen:

$$\hat{Y} = b_0 + b_2 * X_{civil} + (b_1 + b_3 * X_{civil}) X_{kedv}$$

Ezek alapján meghatározható a kérdéses hatás:

46. Táblázat: A kedvezményezettség hatása a civil szervezetek számának függvényében

X_{civil} (átlag= 2912,1; szórás= 2739,314)	X_{kedv} hatása ($b_1 + b_3 * X_{civil}$)	X_{kedv} tisztított hatása ($b_1 + b_3 * X_{civil}$)
átlag-1 szórás (172,786)	-68,619	-59,424
Átlag (2912,100)	172,439	132,328
átlag+1 szórás (5651,414)	413,499	324,080

A 46. táblázat rendkívül érdekes eredményei alapján megfogalmazható, hogy *ahhoz, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya mint intézményes szabályozás növelje az adott területi egységre jutó támogatást, a civil szervezetek legalább átlagos, vagy annál nagyobb számára van szükség.*

Tovább részletezve 10. ábra szemlélteti, hogy a civil szervezetek mekkora száma esetén fejt ki *már* pozitív hatást a kedvezményezettség: ez az érték *átlagosan* 1035,99 db civil szervezet³⁰⁹, s így – bár az adatbázisban a legalacsonyabb érték 1130 db – az előbbieket pontosításaképpen azt mondhatjuk, hogy – a vizsgált adatokból meghatározott tendencia

³⁰⁹ Az x tengely értékeinek számossága következtében a pontos érték az ábráról nehezen leolvasható, azonban a hatást mérő interakciós egyenletből kifejezett vonatkozó részből egyértelműen kiszámítható:

$$X_{kedv} = b_1 + b_3 * X_{civil}$$

Legyen a kedvezményezettség hatása pozitív, minimum 1! Azaz:

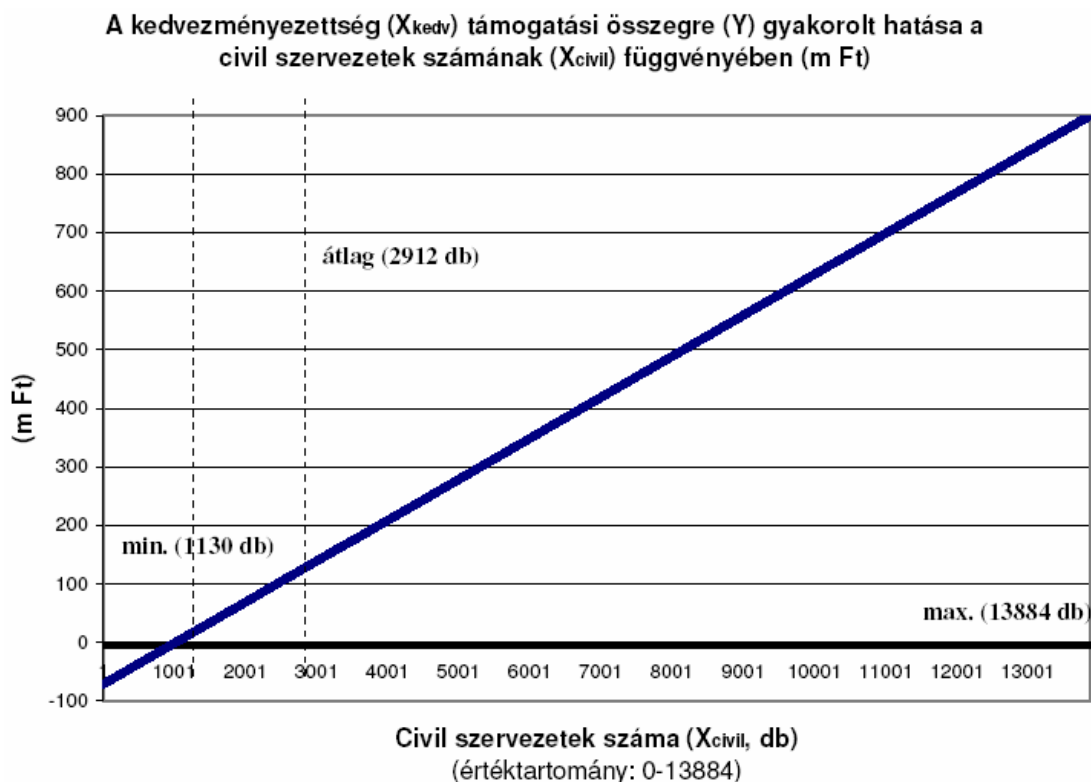
$$1 = b_1 + b_3 * X_{civil}$$

A kérdés, hogy adott, az interakciós modellből ismert b_1 és b_3 értékek mellett X_{civil} mekkora értéke esetén teljesül az egyenlőség. Vagyis az

$$\frac{1 - b_1}{b_3} = X_{civil}$$

egyenlet alapján kapjuk a keresett értéket.

alapján – ha adott területi egységben 1035 vagy kevesebb civil szervezet volna, a vizsgált intézményi szabályozás *nem fejtene ki a szándékolt célt*.



10. ábra: A kedvezményezettség hatása a civil szervezetek számának függvényében

7.1.3.5 Összegzés

Az adatelemzés eredményei az alábbiaképpen foglalhatók össze:

Az egyszerű kétváltozós modellek esetében (1.) a kedvezményezett kistérségek magasabb aránya csökkenti a megszerzett támogatás mértékét (átlagosan 163 millió forinttal), ugyanakkor (2.) a civil szervezetek száma növeli a realizált NFT I-támogatás mértékét (eggyel több civil szervezet esetén átlagosan 6,5 millió forinttal).

A kontrollváltozós modell eredményei lényeges változást jeleznek, amennyiben (1.) a kedvezményezett kistérségek arányának növekedése *növeli* (átlagosan 48,3 millió forinttal) az adott területi egységre jutó támogatást, (2.) a civil szervezetek számának egységnyi növekedése pedig átlagosan 6,3 millió forinttal szintén növeli a támogatási összeget.

A magyarázó változók közötti kapcsolatra azonban jellemző, hogy (1.) az elmaradottabb területeken kevesebb civil szervezet található, és (2.) a civil szervezetek egységnyi növekedésével csökken adott terület elmaradottsága.

Az előző megfigyelésre alapozott interakciós modell eredményei alapján megfogalmazható, hogy (1.) *a civil szervezetek hatása erősödik a kedvezményezett kistérségek arányának növekedésével*, továbbá (2.) *ahhoz, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya mint intézményes szabályozás növelje az adott területi egységre jutó támogatást, a civil szervezetek legalább átlagos – pontosabban legalább 1035 db –, vagy annál nagyobb számára van szükség.*

A szakirodalomnak a fejlődés-társadalmi tőke kapcsolatára vonatkozó összefüggése tehát – melynek értelmében a társadalmi tőke fokozza a gazdasági növekedés lehetőségét (Putnam 2006: 208), s előremozdítja és megszilárdítja a fenntartható regionális fejlődést (Birch–Whittam 2008: 438) – empirikusan egyrészt egyfajta feltételként jelenik meg a magyarországi uniós források esetében (amennyiben a regionális fejlődés fenntarthatóságához szükséges a civil szervezetek formájában a társadalmi tőke), másrészt a felzárkóztatás eszköze is a társadalmi tőke (amennyiben az elmaradottabb területeken a civil szervezetek fejlesztési potenciálja magasabb).

7.4 Adminisztratív különbségek, adminisztratív változások

7.4.1 Megalapozó interjúk eredmények: a kistérségek működése

Kvalitatív kutatásaink keretében igyekeztünk képet alkotni arról, hogy a *kistérségeknek* milyen szerepe van a fejlesztéspolitikai célok megvalósításában – hiszen a sikeres és hatékony regionális politika lényeges feltétele annak irányítása és a közigazgatási rendszer összhangja (Pálné 2003: 51-58). Alapvetően azt a kérdéskört jártuk körül, hogy miként zajlik a pályázati források eloszlása, elosztása a kistérségekben, ennek milyen főbb meghatározó tényezői vannak, valamint hogy összességében milyen viszony van a települések között.

Az előbbi problémakör kapcsán az interjúkban megjelenő vélemények között volt olyan, mely leszögezte, hogy kistérségi szinten – hivatalosan legalábbis – nincs forráselosztási tevékenység³¹⁰, azonban az interjúalanyok nagy többsége ezzel

³¹⁰ „A kistérség nem forráselosztó.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközpont települése)

ellentétesen³¹¹ mégis képet tudott alkotni valamilyen formában a folyamat egyes aspektusairól.

Az egyik megközelítés szerint a források települések közötti elosztását elsősorban **adminisztratív tényezők** határozzák meg: a kijelölt feladat-ellátási kötelezettségek, a jogi státus illetve a településméret³¹².

Pénzügyi szempontból mindez azt jelenti, hogy a vállalatokat, saját hozzájárulásokat a településekre eső fejlesztés mértékével arányosan állapítják meg³¹³.

Az adminisztratív tényezőkhez kapcsolódóan felvetődik egy további szempont is; a **központiság** kérdése³¹⁴. A kistérségközpont települések ugyanis egyrészt sajátos helyzetben vannak, mert eltérő fejlesztési igényeket jelenítenek meg³¹⁵ – ami a pályázati rendszer működésében kiírások, pályázati konstrukciók formájában is megjelenhet³¹⁶ –, másrészt pedig mert általában nagyobb érdekérvényesítési potenciált tulajdonítanak nekik³¹⁷.

A **kapcsolatok** jelentős(s)ége azonban nem csupán a kistérségközpontok esetében kerül elő: bár egyes vélemények szerint egyáltalán nincs köze a források elosztásához³¹⁸ – vagy legalábbis nem mindenütt van meghatározó szerepe³¹⁹ –, vannak olyan érvelések,

³¹¹ „Elsőként a pályázati forrásokból történő fejlesztéseket kistérségi üléseken a tagtelepülések egymás között felosztják. Egy-egy település több fejlesztési célt is megfogalmazhat, és konszenzus alapján döntenek a megvalósítás helyszínéről. Így történik a pályázati források elosztása.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³¹² „Elsősorban a feladatellátás szervezeti és jogi státusza határozza meg.[...] Feladatmutatók, illetve lakosság szám arányosan.” (nem hátrányos helyzetű kistérség mikrotérség központ); „a település nagyságtól függ inkább és azoktól a funkcióktól, amit az adott település ellát.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése); „Elsősorban lakosság arányosan.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³¹³ „A pályázati források elosztása egyenlő esélyekkel történik. A megvalósulási összeg arányában kell a tagoknak az önrőt biztosítani.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközpont települése)

³¹⁴ „A mi kistérségünkben egyértelműen a központiság/perifériakusság határozza meg a pályázati források elosztását, amit elsősorban a kistérség speciális helyzete okoz (a kistérségi központ lényegesen nagyobb település, mint a kistérség többi települése).” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése); „Ezt (t.i. a források elosztását) elsősorban a központiság, valamint a lakossági arány befolyásolja.” (hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése)

³¹⁵ „Ez a kistérségi tagtelepülések nagyságától függ. A központi településen mást kell fejleszteni, mint a tagtelepüléseken. Ez pedig nem mindenhol vezet konfliktushoz. Azért vannak olyan települések, ahol jól működik a rendszer.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése),

³¹⁶ „A [források elosztását] a pályázat, projekt egyedisége határozza meg (infrastrukturális, humán-erőforrás, stb.). A kiírás esetén a központiság általában dominál, ami meghatározza, hogy egyáltalán tud-e pályázatot benyújtani az adott kistérség.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³¹⁷ „A központi település valószínűleg jobban tud lobbizni, de nem tud mindent elvinni. Nem kell, hogy a teljes kistérség pályázzon, a kistérségen belül különböző célok megvalósítása érdekében összeállhat néhány település is társulással, és így pályázhatnak.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése)

³¹⁸ „A személyes kapcsolatokat nem tartom jelentősnek, és jellemzőnek.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³¹⁹ „Egyes kistérségekben „pofára megy”, máshol demokratikus megbeszélés eredményeképpen van a forráselosztás” (Nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése)

melyek a települések (vezetői) közötti kapcsolatok szerepére³²⁰ utalnak. Másutt ezek a kapcsolatok nem annyira csak személyesek, hanem – kis- és vagy nagy- – **politikai** színezetet kaphatnak³²¹.

A fentiekén túl egyes vélemények szerint a fejlesztési források 'elosztódásában' a terület fejlettségének is van szerepe, s így a **hátrányos helyzet** kiemelt szempontként jelenik meg³²². Nem jelenthető ki azonban határozottan, hogy ebben a tekintetben a hátrányos helyzet egyértelműen negatív szerepet játszik. Az előbbieken azt láttuk ugyanis, hogy a közös kistérségi projektekhez szükséges önerő finanszírozásában a résztvevő felek arányosan vesznek részt³²³, itt azonban úgy tűnik, hogy a hátrányos helyzet *erőforrássá válik* abban a tekintetben, hogy az ilyen státusú felek esetében nem szükséges ez a saját hozzájárulás³²⁴. Arról sajnos nem rendelkezünk információkkal, hogy ez más tekintetben hátrányt jelent-e az érintettek számára (például kevesebb beleszólásuk van a projekt-tervezésbe).

Egy másik kontextusban ugyancsak a *hátrányos helyzet mint erőforrás* jelenik meg: a támogatási rendszer működési logikájából – a hátrányos helyzettel összefüggő kedvezményezettség rendszeréből – adódóan a közös pályázatokban egyes interjúk vélemények alapján az elmaradott helyzetű szereplők kívánatos partnerré válnak³²⁵, mivel a projektbe való bevonásuk révén válik elérhetővé a kedvezményezetti státushoz kapcsolódó magasabb támogatási arány.

³²⁰ „Ez is kapcsolatok mentén megy. Az erős személyes kapcsolat és a lobbizás sokat nyomhat a latiba.” (fővárosi interjúalany); „[A kiírások tekintetében] az előkészítés, benyújtás esetén fontos a kapcsolatrendszer (információáramlás, lobby, stb.).” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

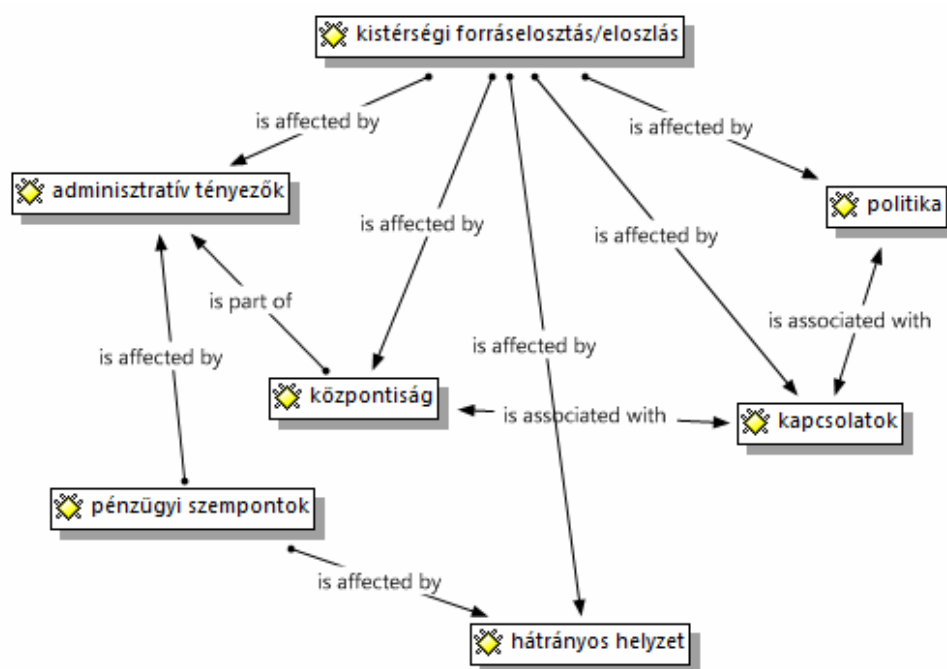
³²¹ „Itt diktatórikus településvezetés működik. Szimpatizálsz velem és a pártommal = kapsz pénzt, ha nem, nem” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése); „A képviselőtestület összetétele elvileg nem befolyásoló tényező, hiszen ők ugyanazért a településért dolgoznak, a település érdekeit kell(ene) szem előtt tartaniuk. A polgármester „színe” már jobban meghatározza” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése)

³²² „az adott kistérség helyhez kötöttségeit jellemző, milyen hátrányos, illetve nem hátrányos helyzetű területen található meg maga a település és a kistérség [...] az mindig fontos” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése, pályázatíró)

³²³ „A pályázati források elosztása egyenlő esélyekkel történik. A megvalósulási összeg arányában kell a tagoknak az önerőt biztosítani.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközpont települése)

³²⁴ „A települések döntően a saját útjukat járják, az önálló érdekérvényesítés a jellemző. Kizárólag olyan programokban vesznek részt közösen, amelyeknek eleve feltétele az összefogás (pl. lakosságszámhoz, ellátási területhez kötik a pályázatban való részvételt). A hátrányos kistérségek ezekben is csak névleg, anyagi hozzájárulás nélkül vesznek részt.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³²⁵ „A [pályázati] kiírás egy dolog, sőt ha hátrányos helyzetűként nyer valaki, akkor sincs garancia a beruházás megtérülésére vagy fenntartására. Fel kell tüntetni a kistérség kódját, és ha valaki hátrányos helyzetű, akkor vagy kevesebb önerő kell, vagy magasabb az elnyerhető összeg. Sokan ezért is társulnak olyan településekkel, hogy abba a kategóriába kerüljenek.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)



11. ábra: A kistérségi forráselosztás dimenziói

A kistérségeket érintő másik vizsgált kérdéskör a települések közötti viszonyok milyensége, vagyis hogy inkább egymásnak együttműködő partnereiként, vagy versenytársakként működnek³²⁶.

A 'települések mint **versengő felek**' vélemény néhány, érdekes módon kizárólag hátrányos helyzetű kistérségek megszólalói esetében jelent meg: Ezen vélemények egyöntetűen azt erősítik, hogy a települések saját érdekeiket megvalósítani szándékozó szereplők³²⁷, akik szűkös mennyiségben rendelkezésre álló forrásért versengve, egymás rovására juthatnak előnyhöz³²⁸.

A vélemények egy másik csoportja alapján úgy tűnik, hogy a kistérségek települései közötti kapcsolatokat az **együttműködés** dominanciája jellemzi³²⁹. Az együttműködés

³²⁶ Sajátos kollektív cselekvési szituációként értelmezi a helyi önkormányzatok (kis)térségi kooperációját Bódi (2001: 57), illetve az ennek során felmerülő esetleges potyautas problémákat, ahol a kicsik hasznot húzhatnak a nagyok által előteremtett erőforrásokból (Bódi 2001: 168-171).

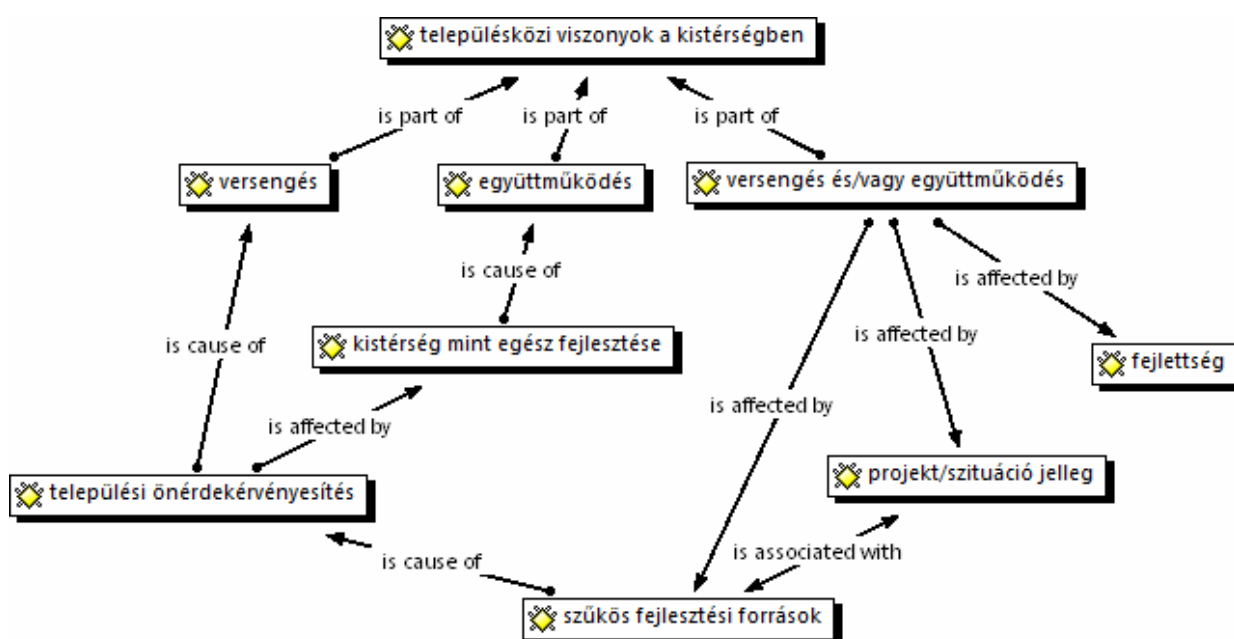
³²⁷ „Ahogy én itt látom, inkább versengenek egymással. Saját érdekeiket képviselik.” (hátrányos helyzetű kistérség hátrányos helyzetű, nem kistérségközponti települése)

³²⁸ „A kistérségek pályázati támogatásokra, ezáltal fejlődésre vágyó települései inkább egymással versengő felek. [...] nevezhetjük egymás versenytársainak a pályázati forrásokért folytatott versenyben, hiszen egy kistérségen belül a települések ugyanazon forrásokért nyújtják be pályázataikat, a pályázati kiírások régiós szinten jelennek meg, s egy régió belül meghatározott számú pályázat kaphat támogatást, ez a szám a kiírásokban mindig szerepel. Az kap támogatást, aki jobb és megalapozottabb pályázatot nyújt be, tehát verseny alakul ki.” (hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése)

³²⁹ Egyes interjúalanyok beszámoltak **kistérségek közötti együttműködések**ről is: „Egyes esetekben a települések közötti jó együttműködésnek köszönhetően megállapodások születtek arról, hogy ki, mire és milyen mértékben pályázik, sok esetben közös pályázat került benyújtásra. [...] Előfordult olyan eset is, amikor közös pályázat került benyújtásra további két kistérséggel, így elmondható, hogy a kistérségek közötti kapcsolat is nagyon jó. Gyakran kerül sor közös kistérségi rendezvények megszervezésére is”

megvalósulásának egyik indoka az interjúalanyok szerint, hogy **a kistérség mint egész** csak ily módon fejleszthető³³⁰, azonban a kooperáció mögött megjelenik a **települések önérdeke** is: a kistérség fejlődésével lényegében a tagtelepülések (is) fejlődnek³³¹. Ennek kapcsán egyesek arra is rámutatnak, hogy ezekben a helyzetekben nem zárható ki a potyautazás lehetősége sem: a forráslehívásra kevésbé képes pályázók, települések a közös projekt révén támogatáshoz juthatnak³³².

Ehhez kapcsolódó más vélemények alapján a kistérségi együttműködés valamiféle kikényszerített kooperációnak is tekinthető, amennyiben a közös projektek mögött *elsődlegesen* a települések önérdeke húzódik meg, mert így nagyobb valószínűséggel tudnak fejlesztési forrásokat megszerezni³³³.



12. ábra: A kistérségek működését befolyásoló tényezők

(hátrányos helyzetű kistérség nem hátrányos helyzetű kistérségközpont települése)

³³⁰ „Együttműködő partnerek, mivel együtt próbálják a kistérség települései a kistérséget fejleszteni. Olyan pályázati forrásokat szereznek meg, amely az egész kistérség fejlesztését szolgálja. A versengésnek hosszú távon a kistérség látja a kárát. Az élet azt mutatja, hogy ahol sikeres az együttműködés a települések között, ott a lehívott pályázati források is nagyobbak, és végső soron sikeresebbek a települések.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³³¹ „a települések együttműködő partnerek, ezt diktálja az önérdek, mivel a térségfejlesztéshez ez elengedhetetlen. Természetesen mindenki a saját települése érdekeit nézi elsősorban, de ha a kistérség fejlődik, abból az egyes települések is profitálnak. A széthúzás, versengés nem célravezető a jelenlegi gazdasági helyzetben.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése)

³³² „Együttműködő partnerek, hiszen a „kisebb települések” olyan forrásokhoz jutnak, amelyre egyedül nem lenne esélyük pályázni. A kistérség-vezetőnek pedig érdeke, hogy a saját fejlesztése mellett a kistérség többi tagja is fejlődjön.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³³³ „Nálunk a települések együttműködése a domináns, mivel együttműködve nagyobb eséllyel lehet forrásokat szerezni.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése); „Nagyobb eséllyel pályáznak, a fejlesztések hatása jelentősebb, ha együttműködés keretében dolgozzák ki/adják be a projekteket. Egy adott kistérség akkor eredményes, ha minden esetben egyeztetnek az érintett települések, összefognak, stratégia mentén pályáznak.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése, pályázatíró)

A harmadik kirajzolódó véleménycsoport szerint a versengés és a kooperáció együttesen jelenik meg a kistérségek életében³³⁴. Azt, hogy e két lehetséges szerep közül melyik válik valóra, egyes válaszadók szerint az határozza meg, hogy mennyire **szűkösek a fejlesztési források**³³⁵, mások pedig a **fejlettség** szerepét emelik ki: az azonos fejlettségi szintű települések körében inkább kialakulhat a versengés³³⁶. Úgy tűnik tehát, hogy tulajdonképpen **projekt- illetve szituációfüggő**³³⁷, hogy a települések adott esetben együttműködő partnerek vagy konkurensok lesznek: az önálló vagy közös pályázat³³⁸ a döntő. De az mindenesetre általánosságban is megfogalmazható a válaszok alapján, hogy jellemzően *a gazdasági motivációk* a meghatározóak³³⁹.

7.4.2 Az NFT ROP fejlesztési forrásai a kistérségi hierarchiában³⁴⁰

7.4.2.1 Előszóként

Az alábbiakban arra keresünk választ, hogy – alapozva a fenti kvalitatív tapasztalatokra – az európai uniós csatlakozással hazánkban is általánossá váló területi rendszerben (kistérségek) lévő adminisztratív tényezők – elsődlegesen a kistérségközponti státusz³⁴¹,

³³⁴ „Ez is változó. Van ahol versengés folyik, van ahol a kistérségi érdek ezt a versengést felülírja és a sorstárs tematika a dominánsabb. Szerintem nincs egy recept erre. Utóbbi inkább korábban volt jellemző, én úgy gondolom. Most ez is nehezebbnek tűnik nekem. Mindenki számít rá, hogy a mostani pénzek eltűnnek.” (fővárosi interjúalany)

³³⁵ „Ebben a kistérségben a települések nem egymás versenytársai, de máshol nem tudom mi a helyzet. Ez attól függ, hogy mennyire szűkösek az erőforrások.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³³⁶ „Általában meg szokták beszélni, de az adott képességű települések azok versenytársai egymásnak” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³³⁷ „Vannak helyzetek, amikor egy-egy település külön-külön nyújt be pályázatot. Ebben az esetben, ha egyik támogatást nyert el, akkor kevésbé valószínű, hogy országos szintű pályázatok esetében egy szomszédos település is pozitív elbírálásban részesül, persze ez azért nem minden esetben van így. Viszont, amikor közös pályázat benyújtására kerül sor (pl.: konzorciumban), akkor nyilvánvalóan közös érdek a pályázat sikeressége.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése); „Ahol lehet, ott közösen indulnak, társulások, vagy a kistérség, akkor partnerek, de van olyan is, amikor a település egyedül pályázik, akkor inkább ellenfelek. De ez hosszabb időt tekintve körülbelül ki is egyenlítődik.” (nem hátrányos helyzetű kistérség nem kistérségközponti települése);

³³⁸ „A települések [...] kizárólag olyan programokban vesznek részt közösen, amelyeknek eleve feltétele az összefogás (pl. lakosságszámhoz, ellátási területhez kötik a pályázatban való részvételt).” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése)

³³⁹ „Én azt gondolom, hogy a kistérségek helyi-közzel, és a kistérségek intézményei próbálnak minél több forrást bevonni a költségvetésükbe, mert ugyebár a tendencia évről évre az, hogy a központi költségvetés folyamatosan szűkül, és a helyi adókból is, ... nyilván nem lehet a csillagos égig ezeket tornáztatni.” (nem hátrányos helyzetű kistérség központ-települése, pályázatíró)

³⁴⁰ Az elemzés az alábbi tanulmány keretében jelent meg: Balogh (2012).

³⁴¹ A kérdésfeltevés aktualitását alátámaszthatja azon kutatói beszámoló, mely szerint elképzelhető, hogy az „erősebb” települések a hatékonyabb érdekérvényesítés révén sikeresebben hívnak le közpénzeket, emellett azonban az abszorpciós képességet az önerő rendelkezésre állása – vagy annak inkább hiánya a rosszabb helyzetű területek pályázóinál – és a gyengébb adminisztratív kapacitás is befolyásolhatja (Bódi 2008b: 261).

kombinálva a kedvezményezett kistérségi státusszal – milyen hatást gyakorolnak a regionális fejlesztési célú projektek támogatási arányára és támogatási összegeire. A kérdésfelvetés Vági Gábor (1991) vonatkozó empirikus megfigyeléseinek aktualizált továbbvezetését jelenti, amennyiben a fejlesztési források fogadásának érdekében Magyarországon is bevezették az Európai Unióban használatos területi struktúrát (NUTS-rendszer átültetése), melynek keretében kialakításra kerültek a kistérségek, s ezekben adminisztratív központok kerültek kijelölésre; a kistérségközpontok. Feltételezésünk szerint azon pusztán adminisztratív *megkülönböztetés*, hogy egy település kistérségközpont szerepet kapott az új struktúrában, a fejlesztési források lehívása tekintetében *egyenlőtlenségi dimenzió*vá léphet elő³⁴².

A becsléseket (kontrollváltozós) lineáris regressziós modellek alkalmazásával végezzük el – oly módon felépítve ezeket, hogy lehetőleg az általunk vizsgált tényezők valódi (tisztított³⁴³) hatását mérjék.

7.4.2.2 Kiinduló összefüggések

A fentiek fényében a kistérségközponti státusz esetében elvárásunk, hogy ezen adminisztratív tényező ne növelje a támogatási összeget illetve -arányt, esetlegesen (tovább) növelve az egyenlőtlenségeket.

A kiinduló összefüggések (47. táblázat) eredményei³⁴⁴ alapján megfogalmazható, hogy a kistérségközpontokból beadott projektek esetében átlagosan 1,7 százalékkal magasabb támogatási arány, s átlagosan 97 millió forinttal magasabb a szerződésben megítélt támogatási összeg³⁴⁵.

³⁴² A korábbi rendszerben járásközpontok által felhalmozott előnyök analógiájára; lásd: Vági (1991: 132-133).

³⁴³ Természetesen azonban ezen tisztított hatások csak azon alternatív magyarázatok kiküszöbölését teszik lehetővé, melyeket adatokként – változók formájában – módunk volt beemlíteni az elemzésbe, azaz rendelkezésre álltak erre vonatkozóan statisztikai- vagy egyéb adatforrások.

³⁴⁴ Az itt használt adatbázis, s annak *elemzési logikája* lényegében megegyezik a korábbi NFT ROP-projektekkel érintő elemzés (kedvezményezetttség kérdésköre) menetével, ahol a kedvezményezett kistérségi és települési státusz önálló és egymással összefüggő hatásait vizsgáltuk. A szövegben meglévő átfedések ennek tudhatók be.

³⁴⁵ Az átlagok változása szempontjából tehát a leginformatívabb mutató a táblázatban a 'b' érték (a lineáris regresszió együtthatója), mely azt mutatja, hogy milyen irányban és mennyivel változik a függő változó értéke, ha a magyarázó változó értéke 1-gyel nő – a magyarázó változók jellege (dummy változók) következtében ez egyenértékű a vizsgált adminisztratív tényezők hatásának megjelenítésével. Az adatelemzések további részében szintén ezen mutatót használjuk.

47. Táblázat: Az adminisztratív különbségek nyers hatása a fejlesztési források nagyságára

Függő változó (millió forint / %)	Magyarázó változó	Mutató	Kistérségközpont vagy sem
Támogatási arány		Konstans	84,711
		b	1,697
Megítélt támogatás összege		Konstans	164,258
		b	76,173
Elfogadott összköltség		Konstans	197,540
		b	94,201
Szerződésben megítélt támogatás		Konstans	163,373
		b	79,274
Szerződésben megítélt összköltség		Konstans	196,019
		B	97,338
Kifizetett támogatás összege		Konstans	154,116
		B	80,900

Ezek alapján tehát a kistérségközponti státusz mint adminisztratív tényező egyenlőtlenségi dimenzióként jelenik meg, mivel az ilyen településekről beadott projektek esetében magasabb átlagos támogatási arány és összeg mérhető.

Az elemző munka további részében célunk kettős: egyrészt a fenti összefüggéseket magas(abb) belső érvényességű modellek felállításával teszteljük, másrészt feltárjuk az esetlegesen az összefüggések mögött rejlő, illetve azokból fakadó további egyenlőtlenségi tendenciákat.

7.4.2.3 A kistérségközponti státusz tisztított hatása a támogatási arányra

Amint az előzőekben láthattuk, a kistérségközponti státusznak a fejlesztési források területi eloszlására gyakorolt hatása kedvezőnek tekinthető a kistérségközpontok számára, azonban kedvezőtlen a területi kiegyenlítés szempontjából – a számítások alapján ugyanis a kistérségközpont települések átlagosan 1,7 százalékkal magasabb támogatási aránnyal számolhatnak (48. táblázat: M1). Amennyiben beemeljük a modellbe a kistérség főbb jellemzőit – népesség, urbanizáltság – tömörítő változót³⁴⁶; megfogalmazható, hogy a népesebb és magasabb urbanizáltsági szintű kistérségekhez tartozó projektek átlagosan 1,8 százalékkal magasabb támogatási arányra tesznek szert, *emellett továbbá* ezen fejlettebb kistérségek adminisztratív központjai még magasabb támogatási aránnyal – 0,9 százalék – rendelkeznek (48. táblázat: M2).

³⁴⁶ A kistérség lakónépessége és urbanizáltsági foka alapján képzett főkomponens. Részletesen lásd: függelék: F2.2: Változók bemutatása. A főkomponens létrehozásának mikéntjét és annak „jóságát” jelző mutatókat lásd függelék F2.2: A kistérségek makrojellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

48. Táblázat: A kistérségközponti státusz tisztított hatása a támogatási arányra

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek			
	M1	M2	M3	M4
Konstans	84,711	85,149	80,358	79,270
X _{kist.közp.}	1,697	0,875	3,439	2,863
X _{kist.jell.}	-	1,770	-	2,964
X _{kedv.tel.ar.}	-	-	0,076	,107

Amennyiben következő lépésként egy másik kontextuális tényező, a kistérségben található elmaradott (a vonatkozó 7/2003-as korm.rend. alapján kedvezményezett) települések³⁴⁷ összetételhatását szűrjük ki, a hatás még jelentősebbnek mutatkozik: átlagosan közel 3,5 százalékkal magasabb támogatási arány jellemző a kistérségközpontok projektjei esetében (48. táblázat: M3). S a fejlesztési források egyenlőtlenségeit strukturáló ezen tényező hatása csökken bár, de megmarad a mindkét kontrollváltozót tartalmazó modell esetében is, vagyis kistérségi szinten azonos fejlettségi szintet feltételezve a *kistérségközponti települések projektjei esetében – átlagosan közel 3 százalékkal – magasabb támogatási arány mutatható ki* (48. táblázat: M4).

7.4.2.4 A kistérségközponti státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összegre

A kistérségközponti státusz jelentős forráslehívási kapacitást növelő hatását (49. táblázat: M5) az elemzésbe bevont kontrollváltozók nem módosítják jelentősen: a kistérségközpont települések átlagosan majdnem 73 millió forinttal magasabb kifizetett támogatási összeget realizálnak – kiküszöbölve a kistérség jellemzőiből (népességszám, urbanizáltság) fakadó hatásokat.

49. Táblázat: A kistérségközponti státusz tisztított hatása a kifizetett támogatási összeg nagyságára

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek			
	M5	M6	M7	M8
Konstans	154,116	158,347	149,424	141,928
X _{kist.közp.}	80,900	72,962	82,832	78,513
X _{kist.jell.}	-	17,097	-	20,435
X _{kedv.tel.ar.}	-	-	0,082	0,300

Másik megközelítésben; ha minden kistérségében azonos volna az elmaradott települések aránya (49. táblázat: M7), a kistérségközponti státusz a nyers összefüggés

³⁴⁷ A változó a kistérségben található kedvezményezett – azaz elmaradott – települések százalékos arányát méri (lásd: függelék F2.2: Változók bemutatása.). Minimuma és módusza 0 százalék, maximuma 100 százalék; az átlag 44,914 százalék; a szórás 33,570; a medián 42,857 százalék.

esetében mérténél még jelentősebb hatást gyakorolna; átlagosan közel 83 millió forinttal magasabb a kifizetett támogatási összeg jellemző. Mindkét kontrollváltozót szerepeltetve (49. táblázat: M8) a becslés során kimutatható, hogy azonos népességet és urbanizációs szintet, valamint az elmaradott – kedvezményezett – települések arányát azonosnak feltételezve, a kistérségközpont települések projektjei esetében a kifizetett támogatási összeg átlagosan 78,5 millió forinttal magasabb.

7.4.2.5 Összefüggések és egymásra hatások

A továbbiakban a fenti tényezők együttes- illetve egymásra hatását tárjuk fel oly módon, hogy kontextuális tényezőként kezeljük a kistérségi szintű intézményi kedvezményezettséget: kistérségtípusonként bontva számszerűsítjük³⁴⁸ az adminisztratív különbségek hatásait³⁴⁹.

A kistérségközpontokban a projektek *támogatási aránya* átlagosan 2,8 százalékkal magasabb (48. táblázat: M4), mely hatás kistérségtípusonként mind irányát, mind mértékét tekintve jelentősen módosul: a nem kedvezményezett kistérségek központjai átlagosan 7,8 százalékkal magasabb támogatási aránnyal kalkulálhatnak, míg az elmaradott kistérségekben az adminisztratív központi települések projektjeire átlagosan 0,4 százalékkal *kisebb* támogatási arány jellemző (50. táblázat: M10). A kedvezményezett kistérségek általános támogatottsági mértéke ezen mutató esetében is magasabb, lásd a konstans értékeket (rendre 80,9 százalék illetve 75,8 százalék). A támogatási arány tehát átlagosan magasabb a kedvezményezett kistérségekben, s itt a kistérségközponti státusz negatív hatást gyakorol, a nem kedvezményezett kistérségek esetében viszont valamelyest alacsonyabb az általános támogatottsági szint, amit azonban jelentősen növel a kistérségközponti státusz. Azaz a kistérségközpont települések projektjei a nem kedvezményezett kistérségekben jóval magasabb támogatási aránnyal kerülnek megvalósításra, vagyis ezen adminisztratív tényező jellemzően a nem elmaradott térségekben nyitja szélesebbre a fejlesztési ollót.

³⁴⁸ Itt is a statisztikai kontroll Lazarsfeld-paradigmára (Babbie 1999: 470-490) pontosabban a kovarianciaelemzésre (Moksony 1985: 63) alapozó logikáját követjük.

³⁴⁹ Az 546 projekt közül 245 db (44,9%) nem kedvezményezett, 301 db (55,1%) pedig kedvezményezett kistérségbe tartozik, így az összevetést nem gátolja a megfigyelési egységeknek az összehasonlítási szempont szerinti egyenetlen eloszlása.

50. Táblázat: A kistérségközponti státusz hatása kistérségtípusonként

	Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek	
		M9 (kifizetett támogatási összeg)	M10 (támogatási arány)
Nem kedvezményezett kistérségben	Konstans	146,814	75,817
	$X_{kist.közp.}$	63,476	7,873
	$X_{kist.jell.}$	16,010	2,501
	$X_{kedv.tel.ar.}$	0,655	0,105
Kedvezményezett – elmaradott – kistérségben	Konstans	169,608	80,933
	$X_{kist.közp.}$	92,500	-0,396
	$X_{kist.jell.}$	135,627	5,193
	$X_{kedv.tel.ar.}$	0,342	0,111

A kistérségközpontok magasabb forráslehívási képességét már szintén kimutattuk korábbi elemzésekben: azon – pusztán adminisztratív – tényező, hogy egy település kistérségi központ vagy sem, átlagosan 78,5 millió forinttal növeli a *kifizetett támogatási összeget* (49. táblázat: M8). Kistérségtípusok szerinti bontásban ezen hatás ugyancsak megjelenik, s csupán annak nagysága tekintetében mutatható ki különbség: a nem kedvezményezett kistérségek központjai esetében átlagosan „csak” 63 millió forinttal, míg az elmaradott kistérségek központjai átlagosan 92,5 millió forinttal magasabb támogatási összeget realizálnak (50. táblázat: M9). A kistérségtípusonként mért általános forráslehívási képesség ebben az esetben is eltérő, hiszen a konstans értéke a nem kedvezményezett kistérségek esetében közel 147 millió forint, a kedvezményezett kistérségek esetében pedig magasabb; közel 170 millió forint. Azaz ennek fényében *a kistérségközponti státusz a támogatási összeg tekintetében tovább növeli a fejlesztési források egyenlőtlenségeit, mivel a magasabb forráslehívási kapacitású (elmaradott) területeken (kistérségekben) okoz jelentősebb növekményt.*

Mindkét vizsgált tényezőt tekintve az adatok azt mutatják (50. táblázat: M9, M10), hogy *a nem kedvezményezett kistérségekben a kistérségközponti státusz magasabb támogatási arányt és magasabb kifizetett támogatási összeget jelent*, az elmaradott kistérségek központjai esetében pedig alacsonyabb támogatási arány, mégis magasabb kifizetett támogatási összeg jellemző a fejlesztési projektekre.

A fenti elemzésekből – s különösen az utóbbi megállapításból – egyértelműen adódik egy további, lényeges tényező a projektek támogatási intenzitása, a kifizetett támogatási összeg, valamint az eddig vizsgált magyarázó változók összefüggésére vonatkozóan. Analitikus szempontból kiemelten fontosnak tekinthető, hogy a fejlesztési politika intézményi szabályozása illetve adminisztratív különbségei hatásának elemzésekor az egyes tényezőknek a támogatási összegre és a támogatási arányra gyakorolt hatása

mellett nyilvánvalóan lényeges tényező ezen utóbbi – az eddigi elemzésekben külön-külön függő változóként kezelt – jellemzők *együttes* kezelése. Adott projekt által lehívott támogatási összeg ugyanis – nyilvánvalóan – attól (is) függ, hogy milyen mértékű támogatási aránnyal számolhat a pályázó. Mindez felveti, s egyben – részlegesen – meg is oldja az önerő kérdésének eddig nem tárgyalt problematikáját: lényeges, s a rendelkezésre álló adatokban közvetlenül nem jelenlevő tényező a fejlesztési potenciál kapcsán, hogy mekkora mértékű saját forrás áll rendelkezésre adott beruházáshoz tartozó projekt megvalósításához³⁵⁰.

Az elemzés utolsó részében tehát azt vizsgáljuk, hogy a kistérségközponti státusz kifizetett támogatási összegre gyakorolt hatása miként módosul a támogatási arány hatásának kiküszöbölésével, illetve annak függvényében. Feltételezhető ugyanis, hogy a támogatási összeg nagysága függ a támogatási aránytól is – s mindkettő összefügg a kistérségközponti státusszal. Az összefüggés számszerűsítésére az interakciós hatást is külön szükséges becsülni, az alábbiaképpen:

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{\text{kist.kozp}} + b_2 * X_{\text{tam.arany}} + b_3 * X_{\text{INTER}} \quad , \text{ azaz}^{351}$$

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{\text{kist.kozp}} + b_2 * X_{\text{tam.arany}} + b_3 * X_{\text{kist.kozp}} * X_{\text{tam.arany}}$$

A modell együttthatóinak értékeit, azaz a korábbi elemzésekben kontextuális tényezőkként kezelt változók mellett becsült tisztított hatásokat az 51. táblázat első oszlopa (M11) mutatja be. A kistérségközpontok *a támogatási arány nagyságától függetlenül* átlagosan 98 millió forinttal magasabb támogatási összeget realizálnak – ugyanakkor a támogatási arány hatása is pozitív. Az interakciós hatás negatív, azaz a kistérségközpontokban magasabb támogatási arány mellett alacsonyabb kifizetett támogatási összeg jellemző.

³⁵⁰ Az önerő bőségesebb rendelkezésre állása esetén ugyanis adott pályázó vagy (1.) több projektet képes tervezni/megvalósítani ugyanakkora támogatási arány mellett, vagy (2.) ugyanazon projektet alacsonyabb támogatási intenzitás mellett is képes megvalósítani.

³⁵¹ A teljes egyenlet természetesen a kontrollváltozókat tartalmazó interakciós modell esetében hosszabb, hiszen abban benne van a többi független változó, rendre: $X_{\text{kist.jell.}}$, $X_{\text{kedv.tel.ar.}}$. Azonban mivel ezek nem relevánsak az általunk jelenleg vizsgált független változók interakciós hatásának becslése szempontjából, nem tüntetjük fel őket. Így a képlet is könnyebben kezelhető.

51. Táblázat: A kistérségközponti státusz hatása és az interakciós hatás kistérségtípusonként

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és 'b' értékek		
	M11 (teljes minta tisztított becsl.)	M12 (nem kedvezm. kistérségek tisztított becsl.)	M13 (kedvezményezett kistérségek tisztított becsl.)
Konstans (b ₀)	36,97	-2,259	109,042
X _{kist.kozp.} (b ₁)	97,986	169,382	-37,432
X _{tam.arany.} (b ₂)	1,321	1,952	0,784
X _{INTER} (b ₃)	-0,27	-1,418	1,512
X _{kist.jell.} (b ₄)	17,144	14,688	132,143
X _{kedv.tel.} (b ₅)	0,165	0,503	0,216

Az interakciós hatás számszerűsítéséhez az egyenlet megfelelő formában történő átalakítása szükséges az alábbiaképpen:

$$\hat{Y} = b_0 + b_2 \cdot X_{\text{tam.arany}} + (b_1 + b_3 \cdot X_{\text{tam.arany}}) X_{\text{kist.kozp}}$$

A fenti egyenlet utolsó tényezője szolgál a kistérségközponti státusznak a támogatási arány függvényében mért hatásának számszerűsítésére, és³⁵² az alábbi egyenlet

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 \cdot X_{\text{kist.kozp}} + (b_2 + b_3 \cdot X_{\text{kist.kozp}}) X_{\text{tam.arany}}$$

utolsó tényezője a támogatási arálynak a kistérségközponti státusz függvényében mért hatásának számítására.

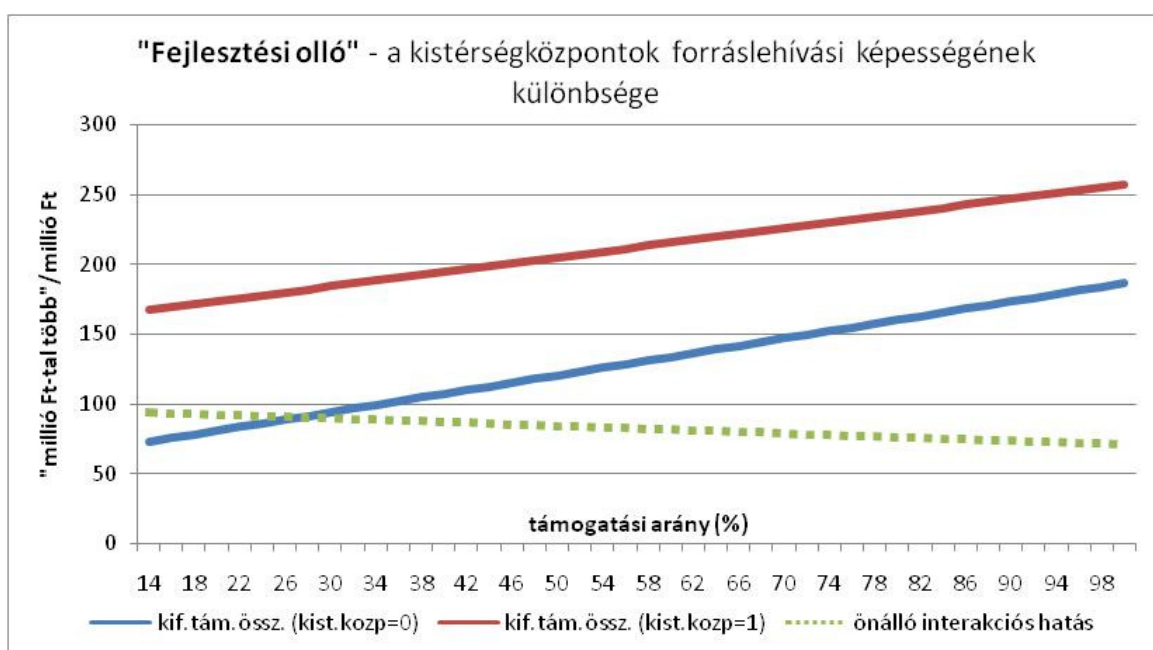
A kistérségközponti státusz változója értékeinek és a releváns együtthatók (b₂ és b₃) behelyettesítésével kirajzolódik, hogy a támogatási arány egységnyi – 1%-os – növekedése átlagosan 1,3 millió forinttal (1,321+ (-0,27)*0=1,321) több kifizetett támogatási összeget jelent a nem kistérségközponti települések esetében. Míg a kistérségközpontokban ez kevesebb, csupán 1 millió forintnyi (1,321+ (-0,27)*1=1,051) támogatási összeg többletet jelent.

A kedvezményezettség tekintetében elkülönített *kistérségek* esetében külön lefuttatott becslések (rendre M13 és M12) során kapott eredmények alapján az interakciós hatások szinte azonosak, azonban ellentétes előjelűek (!), ami ebben a tekintetben azt jelenti, hogy míg a kedvezményezett kistérségek központjai esetében 1%-os támogatási arány növekedés átlagosan közel 2,3 millió forinttal magasabb támogatási összeget jelent, addig a nem kedvezményezett kistérségek kedvezményezett települései esetében mindössze fél millió forinttal több kifizetett támogatással lehet számolni. Amennyiben a térségi kedvezményezettségtől függetlenül minden kistérségben számolhatunk a kistérségközpontok projektjeinek 2,9%-kal magasabb támogatási arányával, ez a nem

³⁵² Hiszen az interakciós hatás szimmetrikus, lásd: Moksony 2006: 85.

kedvezményezett térségekben átlagosan csak másfél millió forinttal magasabb támogatási összeget eredményez, a kedvezményezett térségek kistérségközpontjai esetében pedig 6,6 millió forinttal több támogatást jelent. Azaz *a kedvezményezett települések kistérségközpontjai jobban járnak a támogatási arány növekedése esetén a nem kedvezményezett kistérségek központjaihoz képest.*

A kistérségközponti státusznak a támogatási arány értékének függvényében kimutatható többlethatás – $(b_1 + b_3 \cdot X_{\text{tam.arany}})X_{\text{kist.kozp}}$ – számszerűsítése a változó értékeinek számossága miatt egyszerűbben szemléltethető grafikus formában, s mivel a vizsgált projektek esetében a támogatási arány minimuma 13,78%, így az 13. ábrán a 14%-os értéktől kezdve számítottuk ki a hatásmagyságot (zöld színű szaggatott egyenessel szemléltetve).



13. ábra: A kifizetett támogatási összeg különbsége kistérségközpontok szerint

Az adatok alapján tehát megfogalmazható, hogy a kistérségközponti státusznak a támogatási arány függvényében a támogatási összegre gyakorolt hatása negatív, azaz magasabb támogatási arány mellett a kistérségközponti települések kisebb mértékű többlettámogatást realizálnak (ezt mutatja az 13. ábra csökkenő interakciós – zöld színű szaggatott vonallal jelölt – egyenese).

A kifizetett támogatási összeg valós értékéhez azonban természetesen hozzájárul még a többi vizsgált tényező hatásából származó növekmény. Ezt a becslőegyenlet változói értékeinek megadásával tudjuk számítani. Jelen esetben helyettesítsük be az alábbi

értékeket két külön modell; a kedvezményezett települések és a nem kedvezményezett települések becsült átlagértékeinek számításához (lásd a 52. táblázat szerint).

52. Táblázat: A becslőegyenlet változói behelyettesített értékei

Konstans, magyarázó változó	A magyarázó változók értékei	
	Nem kistérségközpont település	Kistérségközpont település
Konstans (b_0)	1	1
$X_{\text{kist.kozp.}} (b_1)$	0	1
$X_{\text{tam.arany.}} (b_2)$	támogatási arány	támogatási arány
$X_{\text{INTER}} (b_3)$	$b_1 + b_3 \cdot \text{tám.arány}$	$b_1 + b_3 \cdot \text{tám.arány}$
$X_{\text{kist.jell.}} (b_4)$	1	1
$X_{\text{kedv.tel.}} (b_5)$	1	1

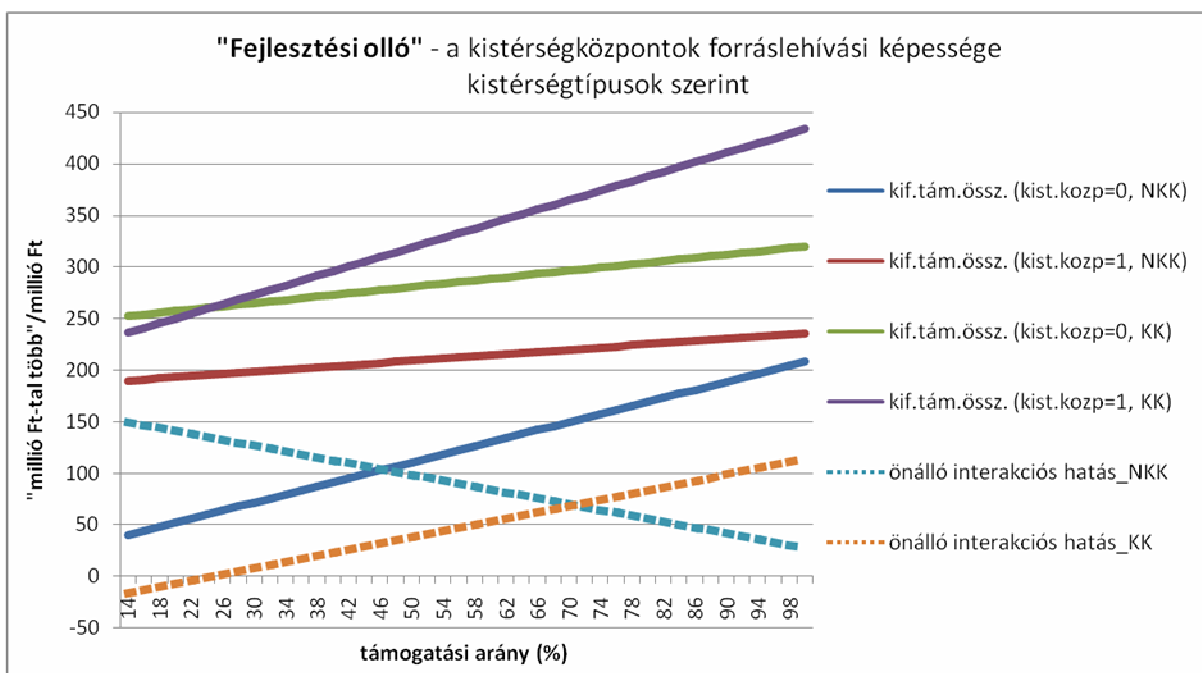
A megadott változóértékek alapján tehát megkapjuk, hogy egyaránt számolva az alap forráslehívási képességgel (konstans), a támogatási arány önálló hatásával (b_2), a kedvezményezett települési státuszának a támogatási arány függvényében kifejtett hatásával (b_3), valamint az általános fejlettségi tényezők (b_4 és b_5) hatását konstansnak véve mekkora a függő változó értéke a nem kedvezményezett és a kedvezményezett települések esetében.

A számítások eredményeképpen kirajzolódó tendenciák alapján *a nem kistérségközponti települések* (13. ábra: piros színű egyenes) *alacsonyabb támogatási összeget realizálnak* a kistérségközpontokhoz képest (13. ábra: kék színű egyenes), s bár ezen lemaradás tekintetében kompenzálódási tendencia jellemző – mivel esetükben meredekebb; az interakciós hatás nagyságával egyenlő mértékűen meredekebb az egyenes –, azonban *a támogatási arányok reális keretei között nem tudják teljesen ledolgozni hátrányukat*³⁵³.

Ezen probléma esetében is tekintsük az előbbi hatásokat a kedvezményezett (elmaradott), és a nem kedvezményezett (fejlett) kistérségek csoportjában külön-külön modellekben. A regressziós becslések előbbieken is látott lényeges eredménye (51. táblázat M12, M13), hogy a fejlettebb – legalábbis nem elmaradottnak ítélt – kistérségek esetében az interakciós hatás nagysága közel megegyezik a kedvezményezett kistérségek körében mérttel, azonban ellentétes előjelű. A megfelelő együttthatók és a támogatási arány értékeinek megadásával könnyen szemléltethető a hatások ellentétessége, s az abból fakadó különbségek: az interakciós hatás értéke következtében *a kedvezményezett kistérségek központjaiban a támogatási arány*

³⁵³ A modell becslései alapján kiszámítható, hogy 368%-os támogatási arány esetében – ceteris paribus – a nem kistérségközponti települések már magasabb támogatási összeget realizálnak (540 vs. 539 millió forint).

növekedésével egyre magasabb kifizetett támogatási összeg realizálható, míg a nem kedvezményezett területek kistérségközpontjaiban egyre alacsonyabb (ezt jelzi a 14. ábra két alsó, egymást keresztező, szaggatott vonallal jelölt egyenese).



14. ábra: A kifizetett támogatási összeg különbségei kistérségközpontok és kistérségtípusok szerint

A kifizetett támogatási összeg valós különbségeinek összevetéséhez azonban ebben az esetben is számolni szükséges a további tényezőkből fakadó hatások nagyságával. A modell változóit az előbbiek analógiájára megfelelő módon behelyettesítve megkapjuk külön-külön a kistérségközponti települések átlagos forrásle hívási képességét a kedvezményezett és nem kedvezményezett kistérségekben, valamint a nem kistérségközponti települések esetében ugyanezen értékeket. Az eredményeket a 14. ábrán szemléltetjük (folyamatos vonallal jelölt egyenesek), melynek alapján megfogalmazható, hogy

- a legnagyobb mértékben a kedvezményezett kistérségek központjai hívnak le támogatást, a legkevésbé a nem kedvezményezett kistérségek nem központi települései
- a kedvezményezett kistérségekben általánosságban magasabb a kifizetett támogatási összeg nagysága (mind a kistérségközponti, mind pedig a nem kistérségközponti településekben) a nem kedvezményezett kistérségekhez képest
- a kedvezményezett kistérségekben a nem kistérségközponti települések esetében magasabb a kifizetett támogatási összeg átlaga a kistérségközponti

településekhez képest, *azonban* utóbbiak esetében nagyobb meredekség jellemző – a támogatási arány hatása jelentősebb –, így már alacsony támogatási arány érték után a kistérségközponti települések megelőzik nem központi társaikat, melynek eredményeként az elmaradott (kedvezményezett) kistérségek adminisztratív központi települései még jobban járnak a nem központi települési szomszédaikhoz képest

- a nem kedvezményezett kistérségekben a kezdetektől a központi települések vannak jobb helyzetben, azonban esetükben a támogatási arány növekedése nem jelent olyannyira jelentős mértékű hatást, mint a központi települések esetében (itt meredekebben növekvő a kifizetett támogatási összeg átlaga), azonban a támogatási arány ezen jelentősebb mértékű hatása sem elégséges a jelentős hátrány leküzdéséhez, így *a nem kedvezményezett kistérségek központjainak lemaradása megmarad*
- a kistérségközponti települések közül a kedvezményezett kistérségekben lévők esetében jóval magasabb a kifizetett támogatási összeg mértéke, és jóval meredekebben is növekvő a támogatási arány növekedésével, azaz – ebben a tekintetben – nem kedvezményezett kistérségek központjai lemaradnak; jóval kevésbé képesek a forráslelővésre (a kedvezményezett kistérségek központjaihoz képest)

7.4.2.6 Összegzés

Az eredmények alapján a kistérségközponti státusz mint adminisztratív tényező egyenlőtlenségi dimenzióvá lép elő, amennyiben az ilyen településekről beadott projektek esetében magasabb átlagos támogatási arány és összeg jellemzőek. Az ezen alapösszefüggést vizsgáló tisztított – a kistérségek népességi-urbanizáltsági jellemzőit, illetve a kedvezményezett települések arányát kontrolláló – modellek megerősítik az eredeti összefüggéseket, hiszen ekkor a kistérségközponti települések projektjei esetében – átlagosan közel 3 százalékkal – magasabb támogatási arány mutatható ki, a kifizetett támogatási összeg pedig átlagosan 78,5 millió forinttal magasabb.

A kistérségek kedvezményezettsége tekintetében azonban jelentős különbség mutatható ki a központi települések kapcsán: a kedvezményezett kistérségekben a kistérségközponti státusz negatív hatást gyakorol, a nem kedvezményezett kistérségek esetében pedig pozitív hatás mutatható ki, azaz a vizsgált adminisztratív tényező jellemzően a nem elmaradott térségekben nyitja szélesebbre a fejlesztési ollót. A

kifizetett támogatási összeg azonban egyaránt magasabb kistérségtípustól függetlenül a központi településeken, viszont a fejlesztési források egyenlőtlenségeit növelő szerepe van abban a tekintetben, hogy a magasabb forrásle hívási kapacitású (elmaradott) területeken (kistérségekben) okoz jelentősebb növekményt.

A kifizetett támogatási összegnek a támogatási arány függvényében mért változása – az ellentétes előjelű interakciós hatások – áttekintése alapján megfogalmazható, hogy a kedvezményezett kistérségek központjai jobban járnak a támogatási arány növekedése esetén a nem kedvezményezett kistérségek központjaihoz képest.

A modellek révén becsült átlagértékek alapján emellett a nem kistérségközponti települések alacsonyabb támogatási összeget realizálnak a kistérségközpontokhoz képest, s bár a lemaradás terén kompenzálódási tendencia jellemző, a támogatási arányok reális keretei között azonban nem tudják teljesen ledolgozni hátrányukat. Kistérségtípusok szerinti bontásban pedig a kedvezményezett kistérségek központjaiban a támogatási arány növekedésével egyre magasabb kifizetett támogatási összeg realizálható, míg a nem kedvezményezett területek kistérségközpontjaiban egyre alacsonyabb. Mindezen hatások eredményeképpen – egyebek mellett – megfogalmazható, hogy a kedvezményezett kistérségekben általánosságban magasabb a kifizetett támogatási összeg nagysága a nem kedvezményezett kistérségekhez képest, *s lényegében kistérségtípustól függetlenül a kistérségközponti települések projektjei mindig magasabb forrásle hívási képességgel jellemezhetők.*

Jelen eredmények nem adnak választ arra, hogy a vizsgált projektek közül a kistérségközpontokhoz tartozóak mennyiben jelentenek olyan fejlesztéseket, melyek a projekt tágabb környezete – a kistérség teljes lakossága – számára nyújtanak előnyöket (Vági Gábor kutatási eredményei alapján ez nem teljesül). Ennek alapján összetételét tekintve a településtípusok projektjeinek részletes elemzése további kutatási irányvonal lehet.

Megfogalmazható tehát, hogy bár 1996-ban még úgy látszott (Berey 1996: 79), hogy a hierarchikusan centralizált településfejlesztési gyakorlat keretében privilegizált nagyobb, központi funkciójú települések (Vági 1991) elvesztik előnyüket, az ezredforduló utáni uniós forrásokra épülő fejlesztéspolitikában megőrizték ezen kedvező pozíciójukat. Ebben – az interjúkutatási eredmények alapján (lásd fentebb) – kiemelt szerepe van központok esetén meglévő kapcsolatoknak.

7.4.3 Az összes NFT és UMFT projekt elemzése a szabályozási környezet változásának feltárásához

7.4.3.1 Kiinduló összefüggések

A kedvezményezettség elemzésének izgalmas megközelítésmódját kínálja a *szabályozási környezet dinamikája*, azaz hogy ezen állapot változik, illetve változhat. A területi folyamatok ugyanis – nyilvánvalóan – folyamatosan alakulnak, formálódnak, s ennek tudatában a területi folyamatok kontrollját végző szerv igyekszik ezen folyamatokat lereagálva változtatni a szabályozási környezetet – ez a hazai területfejlesztési gyakorlatban is teljesül (Faluvégi-Tipold 2007: 529).

A vizsgálatunk által lefedett támogatási formák időintervalluma szintén tartalmaz egy ilyen váltást, így lehetőségünk van arra, hogy a változások hatásait megpróbáljuk megbecsülni.

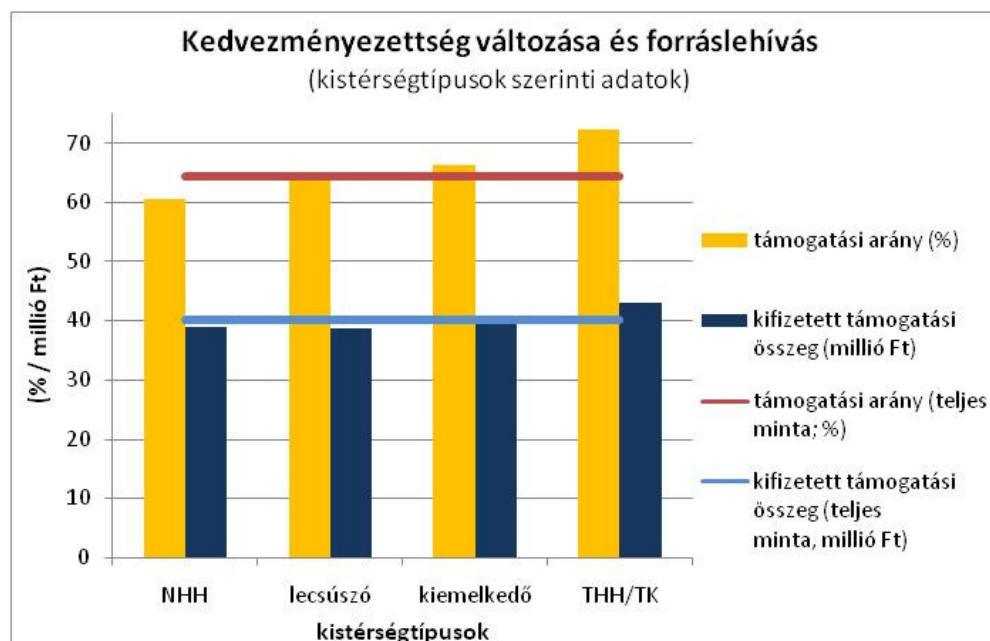
A szabályozási környezet változása következtében előálló helyzet a kistérségek alábbi tipizálásával ragadható meg:

Elmaradott helyzet... / kedvezményezetti státusz...		UMFT	
		nincs	van
NFT	nincs	Nem Hátrányos Helyzetű (NHH)	lecsúszó
	van	kiemelkedő	Tartósan Hátrányos Helyzetű (THH) / Tartósan Kedvezményezett (TK)

A kistérségek fenti négy típusában elsőként tekintsük a projektek átlagos támogatási arányának és kifizetett támogatási összegének átlagos értékeit (15. ábra).

Az adatok alapján megfogalmazható, hogy a *támogatási arány* átlaga legmagasabb a mindig hátrányos helyzetű – azaz mindkét rendelet alapján kedvezményezett – kistérségekből beadott projektek esetében, a legalacsonyabb pedig azoknál a pályázatoknál, melyek olyan kistérségekből származnak, melyek egyik szabályozás esetében sem voltak kedvezményezettek.

A támogatásarány-átlagok összevetéséből tovább az is kitűnik, hogy az aktuális rendelet szerint kedvezményezett kistérségek projektjei esetében rendre magasabb a támogatási arány (63% a 60%-hoz képest, illetve 72% a 66%-hoz képest).



15. ábra: A kedvezményezettség változásának hatásai

A támogatási arány tekintetében tapasztaltakkal megegyezően a *kifizetett támogatási összeg* átlaga a legmagasabb a *mindig – mindkét rendeleti szabályozás esetében – hátrányos helyzetű* kistérségből beadott projektek esetében, azonban változást jelent a támogatási arányhoz képest, hogy – minimális eltéréssel bár, de – a legrosszabb forrásle hívási képesség a lecsúszó kistérségekből beadott projektek esetében mutatkozik.

A fenti összefüggések kibontása érdekében tekintsük az alábbi elemzési folyamatot, melynek első lépéseként számszerűsítjük az *aktuális* – azaz az UMFT szerinti – szabályozás hatását. A modell eredménye (53. táblázat: M1) azt mutatja, hogy pusztán az újabb – jelenlegi – rendelet hatásából kifolyólag a kedvezményezett kistérségek projektjei átlagosan 10,4%-kal magasabb támogatási aránnyal valósítanak meg projekteket.

A jelenleg kedvezményezett kistérségek projektjei azonban mindig jobban járnak (53. táblázat: M1.1 és M1.2)); függetlenül attól, hogy a korábbi rendelet értelmében kedvezményezettek voltak-e, vagy sem (a kedvezményezettség hatása pozitív, rendre 3,5% és 6%. A bontásban elvégzett regressziós modellek eredményeiből továbbá az is látszik, hogy a korábbi rendelet szerint kedvezményezett kistérségek projektjei szintén eleve jobb kondíciókkal valósulnak meg: a két modell közül a konstans értéke a másodikban magasabb (66% a 60,5%-hoz képest).

53. Táblázat: A kedvezményezettség változása és a támogatási arány

Magyarázó változó(k) és konstans ('b _x ' értékek)	A kedvezményezettség hatása a támogatási arányra (%)					
	Összes projekt (M1)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)		Összes projekt (M2)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)	
		Nem kedvezményezett (M1.1)	Kedvezményezett (M1.2)		Nem kedvezményezett (M2.1)	Kedvezményezett (M2.2)
Konstans	60,769	60,473	66,338	60,955	60,624	65,518
Kedvezményezett kistérség avagy sem (UMFT)	10,404	3,470	6,012	9,864	3,150	5,845
Kistérségi jellemzők	–	–	–	-0,784	-0,557	-2,075

A kedvezményezett kistérségek projektjei tehát mindig jobban járnak: akkor is, ha az előző szabályozás tekintetében kedvezményezettek voltak vagy sem – azonban, ha az előbbi a helyzet, akkor jóval nagyobb – kétszer akkora – támogatási arány többletet realizálnak. Mindez másként megfogalmazva azt is jelenti, hogy amennyiben kiszűrjük a korábbi kedvezményezettség hatását, abban az esetben járnak jobban a pályázók, ha eleve – már korábban is – kedvezményezettek voltak. Azaz a szabályozás ebben a tekintetben halmozza az előnyöket – és a hátrányokat – hiszen *hatásait tekintve* tartósan jobb helyzetbe hozza egyes területek pályázatait.

Ahogy az a megelőző fejezetek elemzéseiben is feltettük, a fejlesztések természetesen nem légtüres térben valósulnak meg: a kistérségek jellemzői több tekintetben eltérnek. Ennek fényében konstruáltunk egy, a kontextuális tényezők megjelenítését célzó kontrollváltozót³⁵⁴. Amennyiben a fenti összefüggést ezen változó értékének konstanson tartása mellett vizsgáljuk azt tapasztaljuk, hogy a hatás lényegében nem módosul: az aktuálisan szabályozás alapján kedvezményezett kistérségek projektjei átlagosan közel 10%-kal magasabb támogatási aránnyal számolhatnak (53. táblázat: M2).

S amennyiben a korábbi kedvezményezettség szerinti bontásban végezzük el a kontrollváltozós becsléseket (53. táblázat: M2.1 és M2.2), egyaránt azt tapasztaljuk, hogy lényegében kissé csökken a kedvezményezett kistérségi státus hatása, de irányát tekintve változatlan marad.

Összességében tehát a kedvezményezettség hatása kumulatív abban a tekintetben, hogy *a korábbi rendelet alapján kedvezményezett, s jelenleg is ilyen státuszban lévő*

³⁵⁴ A kontrollváltozó összetételét lásd a függelékben: F2.4.

kistérségekből beadott projektek magasabb támogatási aránnyal számolhatnak. Vagyis: minél tartósabb; tovább áll fenn a kedvezményezett státusz, annál kifizetődőbb – azaz működni látszik egy, a szegénységi csapdával analóg módon leírható helyzet a magyar fejlesztéspolitikában.

A támogatási arány változásai után tekintsük a *kifizetett támogatási összeg* átlagait az előzőekben megismert négy kistérségtípus esetében. A támogatási arány tekintetében tapasztaltakkal megegyezően a kifizetett támogatási összeg átlaga a legmagasabb a *mindig – mindkét rendeleti szabályozás esetében – hátrányos helyzetű* kistérségből beadott projektek esetében, azonban változást jelent a támogatási arányhoz képest, hogy – minimális eltéréssel bár, de – a legrosszabb forráslehívási képesség a lecsúszó kistérségekből beadott projektek esetében mutatkozik.

Az elemzés első adatain láttuk, hogy az UMFT-s projektek esetében az aktuálisan kedvezményezett kistérségek projektjei esetében magasabb a kifizetett támogatási összeg – *feltéve, hogy előzőleg is kedvezményezett volt a térség.*

Ezen mutató esetében is az előző logika szerint járunk el a további elemzés során, így elsőként a jelenlegi rendelet szerint kedvezményezett kistérségi státusz önálló hatását számszerűsítjük. Az adatok alapján ez közel 3,4, vagyis a kedvezményezett területekről beadott pályázatok átlagosan 3,4 millió forinttal magasabb támogatási összeggel valósulnak meg (54. táblázat: M3):

A korábbi kedvezményezetti státusz szerint külön számszerűsített hatások mutatják az előbbiekben az átlagokban kirajzolódó különbségeket: ha olyan projektről van szó, mely olyan kistérségből származik, ami a megelőző szabályozási környezetben nem volt kedvezményezett, mostanra azonban azzá vált, csökken a kifizetett támogatási összeg átlaga. Amennyiben viszont már korábban is kedvezményezetti státusszal bírt a kistérség, átlagosan 2,8 millió forinttal magasabb a kifizetett támogatási összeg (54. táblázat: M3.1 és M3.2). Amellett, hogy az intézményi szabályozás hatása pozitív – feltéve, hogy előzőleg is kedvezményezett volt –, a korábbi rendelet hatása abban is látható, hogy az előző szabályozás esetében nem elmaradottnak minősített kistérségek projektjeire alacsonyabb átlagos támogatási összeg jellemző (a konstans értékei 38,9 illetve 40,1 millió Ft).

A kifizetett támogatási összeg azonban – különösen az itt vizsgált projekt szinten – összefügg a támogatási aránnyal: a két változó közötti Pearson-féle korreláció értéke 0,108 ($n=27144$), továbbá azt előzőleg bemutattuk, hogy a kedvezményezett kistérségek pályázatai átlagosan magasabb támogatási aránnyal számolhatnak. Így a rendeleti szabályozás kifizetett támogatási összegre gyakorolt hatásának további tesztelése során a korábban függő változóként szereplő tényezőt kontrollváltozóként használjuk fel – azaz kiszűrjük azon támogatási összegbeli növekményt, ami a támogatási arányból fakad.

Ebben az esetben a kedvezményezett kistérségi státusz hatása ellentétesre vált: immár nem növeli, hanem csökkenti – átlagosan 3,8 millió forinttal – a kifizetett támogatási összeg nagyságát (54. táblázat: M4). A kontrollváltozóként szerepeltetett támogatási arány együtthatója azonban pozitív: amennyiben egy százalékkal magasabb a változó értéke, átlagosan 694 ezer forinttal nő a kifizetett támogatási összeg.

A támogatási arány szerint kontrollált modelleket a korábbi kedvezményezettség szerint kiszámítva (54. táblázat: M4.1 és M4.2) az aktuális kedvezményezettség negatív hatása változatlanul megjelenik, azonban mértékét tekintve alacsonyabb lemaradást jelent azon projektek esetében, melyek korábban kedvezményezett kistérségből kerülnek beadásra: csak 620 ezer forinttal kevesebb az átlagos támogatási összeg 2 millió 739 ezer forinthez képest. Ebben a tekintetben tehát *a korábbi kedvezményezetti státusz mérsékelni látszik* a kedvezőtlen következményt.

Amennyiben a következő lépésként a kistérségek társadalmi-gazdasági jellemzőiből fakadó hatást is kiszűrjük, tovább nő – átlagosan 4,8 millió forintra – a kedvezményezett (elmaradott) kistérségekből származó projektek lemaradása a kifizetett támogatási összeg terén (54. táblázat: M5).

A korábbi (NFT) kedvezményezetti státusz szerint különválasztott kontrollváltozós modellek esetében (54. táblázat: M5.1 és M5.2) közel tízszeres lemaradást jelent a jelenlegi kedvezményezetti státuszából fakadó hatás: 3,6 millió forinttal alacsonyabb a kifizetett támogatási összeg, ha ez előző rendelet szerint nem volt kedvezményezett a kistérség, ha viszont igen, akkor csupán 396 ezer forintos lemaradás jellemző. A támogatási arány hatása egyaránt pozitív, s jelentősebb a korábban (NFT) nem elmaradottnak minősített kistérségek projektjei esetében.

54. Táblázat: A kedvezményezettség változása és a kifizetett támogatási összeg

Magyarázó változó(k) és konstans (‘b _x ’ értékek)	A kedvezményezettség hatása a támogatási összegre (millió Ft)								
	Összes projekt (M3)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)		Összes projekt (M4)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)		Összes projekt (M5)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)	
		Nem kedvezményezett (M3.1)	Kedvezményezett (M3.2)		Nem kedvezményezett (M4.1)	Kedvezményezett (M4.2)		Nem kedvezményezett (M5.1)	Kedvezményezett (M5.2)
Konstans	38,979	38,929	40,128	-3,192	-6,164	2,364	-2,769	-5,639	3,444
Kedvezményezett kistérség avagy sem (UMFT)	3,394	-0,150	2,848	-3,830	-2,739	-0,620	-4,788	-3,645	-0,396
Támogatási arány	–	–	–	0,694	0,746	0,570	0,693	0,744	0,570
Kistérségi jellemzők	–	–	–	–	–	–	-1,412	-1,590	2,822

Mindezek alapján tehát a kontrollváltozós modellek eredményei is arra utalnak, hogy a *kedvezményezett kistérségek projektjei rosszabbul járnak – alacsonyabb kifizetett támogatási összeggel valósulnak meg –, azonban kevésbé, ha előzőleg kedvezményezettek voltak.*

7.4.3.1.1 Helyezkedés a szabályozási környezetben – előzetes adalékok a kistérségváltás problémájához

A kedvezményezett kistérségi státusz változásának hatása azonban kissé összetettebb annál, mint ahogy az előző elemzésekben bemutattuk. Az ország területi struktúrájának megváltozása ugyanis nem pusztán az egyes területek fejlődésével illetve fejletlenné válásával járt együtt, hanem – részben ezzel összhangban – szerkezetét, tagolását tekintve is átalakulások következtek be: települések kerültek át más kistérségbe, illetve új kistérségek jöttek létre korábbiakból kiváló településekből³⁵⁵.

A kistérségváltás – deklarált – szakmai indoka tehát egyrészt a területi folyamatok: megváltozott az a tér, melyben a települések, kistérségek helyzetét értelmezni szükséges (Faluvégi-Tipold 2007: 529), s ezért – a területfejlesztési törvénynek megfelelően időről időre – felül kell vizsgálni a kedvezményezett kistérségek (és települések) körét. Az ezen vizsgálat alapjául szolgáló kistérségi fejlettségi mutatók számításakor új elemként³⁵⁶ egy önálló társadalmi és egy önálló szociális mutatórendszert is felhasználtak, aminek következtében erőteljesebben jelennek meg ezen dimenziók³⁵⁷. Valószínűsíthetően ennek (is) betudható tehát a fejlettségi mutatórendszer alapján meghatározott kistérségtípusok változása. Emellett azonban a települési

³⁵⁵ A magyarországi kistérségi rendszer fejlődésének állomásait (Bódi 2001: 157-171) az alábbi főbb fejezetek tagolják: 1994-ben 138 db (KSH) *vonzáskörzetet* határoltak le a munkaerő-vonzási, közlekedési és ellátási kapcsolatok alapján, melyek száma 1997-ben 12 új statisztikai vonzáskörzettel gyarapodva 150-re nőtt (Bódi 2001: 157: 118. sz. lábjegyzet; 166). 1996. előtt ugyancsak létrejönnek az alulról szerveződő *térségfejlesztő együttműködések*; összesen 184 db kistérség (Bódi 2001: 171). Majd az 1999-ben kiépülő 163 db SAPARD-térség ugyancsak felülről kezdeményezett, azonban már alulról szerveződő kistérségi társulási formának tekinthető: ezen *vidékfejlesztő társulásokat* ugyanis a települések területpolitikai alapon a kormány illetve az Európai Unió ösztönzésére – az előcsatlakozási alapok elérhetővé válása érdekében – hozták létre (Bódi 2001: 159: 120. sz. lábjegyzet). Az utóbbi térszerveződési elemek sikerebben képzték le a helyi érdekeket, míg a KSH statisztikai körzetei inkább megfeleltek a közigazgatás racionális elvárásainak – ezért is szervezték meg ebben a keretben a megyei fejlesztési tanácsok munkájához szükséges társulási és kooperációs hátteret (Bódi 2001: 166; 171).

³⁵⁶ Hasonlatosan ahhoz, ahogy korábban; a kilencvenes évek közepén-végén a kistérségek fejlettségi mutatóinak számításakor a munkanélküliség immár nem bizonyult kellően hatásosnak, mert 1998-ban a válságzónák nem táruultak fel ennek használatával, s előtérbe került a foglalkoztatási arány mutatójának alkalmazása (Bódi 2001: 89).

³⁵⁷ A kistérségek fejlettségét mérő komplex mutatórendszer használatakor statisztikai módszerekkel kiszűrjük, illetve figyelmen kívül hagyjuk a kiugró fejlettségű térségek vagy települések (pl. Budapest) értékeit, hatását. A komplex mutatórendszerrel részleteivel illetve a kialakuló új kedvezményezetti kör területi jellemzőivel kapcsolatosan lásd Faluvégi-Tipold (2007: 530).

önkormányzatok kezdeményezésére (is) történtek kistérségváltások³⁵⁸ (Faluvégi-Tipold 2007: 528-529, Sólyom 2007). A települések képviselőtestületeinek kezdeményezései azonban csak indokolt esetben voltak támogathatók az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által – a kistérségi rendszer stabilitását biztosítandó. Települések átsorolására csak azon kivételes esetekben volt lehetőség, ahol a kistérség túl nagy volt, vagy egyéb szerkezeti problémák jellemezték: „a kezdeményező település a kistérségi feladatellátás tekintetében, esetleg funkcionálisan, tradicionálisan az új kistérséghez jobban kötődik, jobbak a közlekedési feltételek, az új központ közelebb van, a település lakóinak nagy része az új kistérségbe jár dolgozni, tanulni stb.” (Lamperth 2008: 16) Új kistérség alakítását pedig akkor engedélyezték

„ha pl. egy nagy településszámú kistérség működési nehézségeket jelez, és ez szükségessé teszi a kistérség megbontását; vagy ahol az új kistérségbe tömörülő települések földrajzi egysége, tradicionális összetartozása, feladatellátási rendszere, esetleg közlekedési kapcsolatrendszere ezt lehetővé teszi.” (Lamperth 2008: 16)

Mindezek eredményeképpen tehát a korábbi 168 kistérség 6-tal nőtt (Érdi, Kadarkúti, Záhonyi, Hévízi, Pacsai, Zalakarosi kistérségek), a korábbiak közül 40-ben történt összetételbeli változás (kiválás, átsorolás); a térséget váltó települések száma 121, melyből új kistérségbe került 85, térséget váltott 36 település (Faluvégi-Tipold 2007: 529).

A kistérségi struktúra változ(tat)ása kapcsán *nem tudományos igényű(!)* (sajtó)forrásokban és véleményekben hangot kapott a települések átsorolásával kapcsolatos döntésekkel való elégedet(len)ség visszhangja. *Kiragadott, pusztán demonstratív célú példaként* említhető egy híradás, mely szerint az önkormányzati képviselőtestületek véleményének figyelembevétele nélkül soroltak át másik kistérségbe településeket, másutt pedig az átkerülési kérelem visszautasítása okozott problémát. Egyes esetekben megszólaltak olyan – ellenzéki – politikai szereplők is, akik a minisztériumi döntéseket illetve az egész átszervezést úgy interpretálták, hogy mindezek révén a hátrányos helyzetű települések fejlesztésére fordítható uniós

³⁵⁸ A helyi érdekérvényesítés lehetősége a területpolitika három dimenzió mentén tagolódó részpolitikai alapján értelmezhető: (1) elosztás- – térségi politika; (2) társadalom- – gazdaságpolitika; (3) területfejlesztés- – ágazatfejlesztési politika. (Bódi 2001: 55). Az egyéni érdekérvényesítés annál hatékonyabb, minél inkább konszenzuselvű demokratikus rendszer működik a térségpolitikában, mert ekkor (akár a kisebb) önkormányzatok egymással alkotott koalícióban és/vagy nagyobbakkal szövetségben is sikeresek lehetnek (Bódi 2001: 58).

támogatások felett adott – kormánypárti – érdekeltségű kistérségek rendelkezessenek (NÁKT 2007)

Jelen kutatás keretében nem szükséges az előbbieket feltételeznünk ahhoz, hogy érdekes és empirikus vizsgálatra érdemes témának találjuk a problémát. Ha – megközelítésmódunknak megfelelően – úgy tekintünk a kedvezményezett kistérségi státuszra, mint a területi egyenlőtlenségek csökkentését célzó *központi beavatkozásra*, felvetődik a kérdés, hogy a pusztán hatékonysági-szervezési kérdés nem válik-e *az érintettek saját érdekmegvalósításának eszközévé*. Vagyis számolhatunk-e azzal, hogy a kistérségváltások kezdeményezése mögött sajátos – pl. a területfejlesztési források hatékonyabb megszerzését célzó – érdek (is) állhat. Ennek a feltételei azonban nem mindig adóttak – s a gazdaságszociológiában M. Olson ennek interpretálására megfelelő koncepcionális keretet bocsát rendelkezésre (Olson 1987, 1997), mi több: konkrét példával is szolgál. A mezőgazdaság támogatásának a fejlett és fejlődő országokban kimutatható eltérő mértéke kapcsán arra a paradox helyzetre (keres és) ad magyarázatot, hogy miként lehetséges az, hogy a mezőgazdaság kizsákmányolt olyan országokban, ahol a népesség nagy részét alkotják farmerek és parasztok, míg azon államokban, ahol az előbbi rétegek csak elenyésző arányban vannak jelen, támogatásokat kap az agrárium (Olson 1998: 259). Az érvelés – természetesen – a kollektív cselekvés logikáján alapul, melynek értelmében – kissé elnagyoltan – minden a számokon múlik: egy kis létszámú, koncentrált iparág esetében egy közös érdeket megtestesítő kollektív jószág előnyei jelentős hányadot tesznek ki adott szereplő számára (Olson 1998: 259). Ez nyilvánvalóan nem teljesül a szegény társadalmak népes vidéki régióiban, továbbá itt egyfajta „kollektív tehetetlenség” is akadályozza a kollektív cselekvés megszervezését, ami jelentős részben a sűrű és modern szállítási és kommunikációs hálózat hiányából fakad. Ezzel ellentétben a fejlett társadalmak mezőgazdaságának kis számú szereplői hatékonyabban szerveződnek meg szubvenciók kiharcolását és megtartását célzó lobbitevékenységhez (Olson 1998: 265).

Természetesen nem feltételezhető, hogy a fenti magyarázat önmagában megállhatja a helyét az általunk vizsgált probléma szempontjából – bizonytalan, nehezen eldönthető ugyanis, hogy pl. a kérdéses „iparág” magyarországi keretek között koncentrálnak tekinthető-e; (meg)szervez(ődött)/ettségi foka milyen. Célunk azonban – ahogyan már többször utaltunk rá – nem is elsősorban ez, hanem pusztán annak közelítő feltárása, hogy – *eredményeit tekintve* (Stigler 1989b: 351) – megérte-e kistérségváltás.

Az adataink nyelvére lefordítva ez azt a kérdést jelenti, hogy a kistérségváltás következtében változik-e a forrásle hívás mintázata. Az alábbi modellek (55. táblázat: M5.1.1 és M5.2.1) így – az előző gondolatmenet utolsó számításait továbbvezetve – a kistérségváltásból származó hatást is megjelenítik. Az eredmények alapján megéri kistérséget váltani³⁵⁹, hiszen – annak függvényében, hogy korábban kedvezményezett kistérségről van szó vagy sem, rendre – átlagosan közel 9 és fél, vagy „csak” 1,7 millió forinttal több kifizetett támogatási összeggel valósulnak meg a projektek.

55. Táblázat: A kedvezményezettség változása, a kistérségváltás és a kifizetett támogatási összeg

A kistérségváltás hatása a támogatási összegre (millió Ft)		
Magyarázó változó(k) és konstans (b_x értékek)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)	
	Nem kedvezményezett (M5.1.1)	Kedvezményezett (M5.2.1)
Konstans	-5,724	3,156
Kedvezményezett kistérség avagy sem (UMFT)	-3,779	-0,392
Támogatási arány	0,746	0,570
Kistérség jellemzők	-1,594	2,464
Kistérségváltó település	1,178	9,424

A fentiek szerint tehát az az összefüggés rajzolódott ki, hogy *a kistérségváltásból projektszinten előny származik.*

7.4.4 Az összes NFT és UMFT projekt elemzése a kistérségváltás hatásának feltárásához

7.4.4.1 Kiinduló összefüggések

A továbbiakban közelebbről megvizsgáljuk a kistérségváltás kérdéskörét. Elsőként tekintsük az alapösszefüggéseket (56. táblázat: M6 és M7): a pozitív hatás egyaránt megjelenik, azaz megfogalmazható, hogy ha olyan településről került beadásra a pályázat, mely a korábbi kistérségi besoroláshoz képest jelenleg másik kistérségbe

³⁵⁹ A kistérségváltás kapcsán végzett számítások eredményei az alábbiak tekintetében bizonytalanok lehetnek, azonban azok természetéből fakadóan a kutatás jelenlegi állapotában ezeket kénytelenek vagyunk elfogadni:

1. a megváltozott struktúra még nem él eléggé régóta, s a vonatkozó tervezési időszak (UMFT; 2007-2013) is javában tart még. Ennek valós eredményeit így nyilvánvalóan csak később – legalább a tervezési időszak végén mért adatokkal – lenne optimális mérni. (Ekkor még tovább volna csökkenthető a bizonytalanság, ha települési szinten aggregált adatokon *'comparative change design'* eljárással végeznénk elemzést).

2. A kistérségváltás a teljes populációhoz képest csak *elenyésző* projektet illetve települést érint, így az alacsony elemszám további problematikus tényező lehet.

Mindezen bizonytalansági források miatt a kistérségváltás kérdésköre kapcsán kapott eredmények inkább tájékoztató jellegűek – ennek ellenére azonban talán érdeklődésre számot tarthatnak.

tartozik, átlagosan 0,17 százalékkal magasabb támogatási aránnyal és átlagosan 3,8 millió forinttal magasabb támogatási összeggel valósul meg.

56. Táblázat: A kistérségváltás hatása a támogatási arányra és támogatási összegre

Függő változó	Magyarázó változó(k) és konstans	(b_x értékek)
Támogatási arány (M6)	Konstans	64,343
	Kistérségváltó település	0,173
Kifizetett támogatási összeg (M7)	Konstans	40,085
	Kistérségváltó település	3,748

A támogatási arány hatásának kontrollálásával (57. táblázat M8) lényegében változatlanul megjelenik a kistérségváltó településekből beadott projektek előnye (átlagosan 3,6 millió forinttal magasabb, bár nem szignifikáns kifizetett támogatási összeg).

A kistérségváltás mindazonáltal természetesen a kontextus megváltozását is jelenti, így az ebből fakadó változások lényeges alternatív forrásai lehetnek a tapasztalt növekménynek, szükséges tehát ezen tényező hatását leválasztani. Ezt követően – azaz eltekintve a közvetlen terület gazdasági-társadalmi jellemzőitől – a kistérségváltás következtében még mindig közel három millió forinttal magasabb kifizetett támogatási összeg mérhető (57. táblázat M9).

S amennyiben az előző tényezők mindegyikének hatását kiszűrjük – azaz a kontextus változásának, és a támogatási arány hatása nélkül (57. táblázat M10) – a kistérségváltó településekből beadott pályázatok átlagosan 3,4 millió forinttal magasabb támogatási összeggel számolhatnak.

57. Táblázat: A kistérségváltás hatása a kifizetett támogatási összegre (millió Ft)

Magyarázó változó(k) és konstans (b_x értékek)	M8	M9	M10
Konstans	-3,828	40,105	-3,680
Kistérségváltó település	3,628	2,875	3,364
Támogatási arány	0,683	–	,680
Kistérségi jellemzők	–	-2,258	-,683

A továbbiakban két külön szálon folytatjuk a kistérségváltás problematikájának empirikus feltárását: egyrészt a kistérségváltás formája, másrészt a kedvezményezettség tekintetében végzünk számításokat.

7.4.4.2 A kistérségváltás formái szerinti elemzés

Amennyiben a település egy **már meglévő kistérségbe kerül átsorolásra**, átlagosan 1,4 millió forinttal magasabb támogatási összeg növekmény jellemző (58. táblázat: M11), ami jelentősen lecsökken – 589 ezer forintra –, ha a kistérség társadalmi-gazdasági jellemzőinek változásából származó hatást kiszűrjük (58. táblázat: M12). A támogatási arány további hatásától megtisztított végső modell (58. táblázat: M13) eredményei alapján pedig átlagosan 1,9 millió forinttal magasabb kifizetett támogatási összeg jellemző azon projektekre, melyek egy másik, már meglévő kistérségbe kerültek át.

58. Táblázat: Meglévő kistérségbe való átsorolás hatása a kifizetett támogatási összegre (millió Ft)

Magyarázó változó(k) és konstans (b_x értékek)	M11	M12	M13
Konstans	40,145	40,153	-3,582
Régi kistérségbe átsorolt település	1,397	0,589	1,855
Kistérségi jellemzők	–	-2,274	-0,697
Támogatási arány	–	–	0,679

Új kistérség alapítása esetében jelentősebb a hatás: átlagosan közel 5 és fél millió forinttal magasabb támogatási összeget jelent (59. táblázat: M14), ami a kistérségi jellemzőket kontrollálva 4,5 millió forintra mérséklődik (59. táblázat: M15). Az előbbi értéket azonban a támogatási arány már lényegében nem befolyásolja: átlagosan közel négy és fél millió forinttal magasabb kifizetett támogatási összeggel valósulnak meg az új kistérségbe kerülő települések projektjei (59. táblázat: M16).

59. Táblázat: Új kistérségalapítás hatása a kifizetett támogatási összegre (millió Ft)

Magyarázó változó(k) és konstans (b_x értékek)	M14	M15	M16
Konstans	40,098	40,111	-3,658
Új kistérségbe került település	5,412	4,501	4,414
Kistérségi jellemzők	–	-2,259	-0,688
Támogatási arány	–	–	0,680

Mindezek alapján megfogalmazható tehát, hogy a kistérségváltás bármilyen formája megérte az érintett települések számára: projektjeik magasabb támogatási összeget realizálnak – de *a legkifizetődőbbnek az bizonyult, ha a települések új kistérségbe tömörültek.*

7.4.4.3 „Kilépési és belépési mobilitás” – a kedvezményezettség változása szerinti elemzések

A kistérségváltás másik lényeges kérdése, hogy a kedvezményezetti státusz tekintetében milyen esetleges különbségek fedezhetők fel.

„Kilépési mobilitás”

A kiinduló (nyers) összefüggés értelmében a kistérségváltó településekről beadott projektek támogatási összege átlagosan 3,8 millió forinttal magasabb (lásd fentebb: 56. táblázat: M7). Amennyiben ezt az összefüggést a kistérségek korábbi kedvezményezettségi – rendeleti szinten elismert elmaradott, hátrányos helyzetű – státusza szerint külön kiszámítjuk (60. táblázat: M17.1 és M17.2), érdekes tapasztalatokat szűrhetünk le: ha a kistérségváltó települések nem kedvezményezett kistérségből kerülnek ki, a 3,8 helyett „csak” 2,8 millió forint támogatási összeg előnyt szereznek. Azonban ha hátrányos helyzetű kistérségből történik a váltás, akkor lényegesen nagyobb; átlagosan majdnem 10 millió forinttal magasabb támogatási összeggel valósulhatnak meg. Az adatok alapján meglehetősen sikeres lépésnek bizonyul tehát elmaradott – kedvezményezett – kistérséget elhagyni (még érdekesebb ez az összefüggés, ha tekintetbe vesszük, hogy az átlagos forráslehívási mérték eleve alacsonyabb a nem elmaradott kistérségek projektjeinél; lásd a konstans értékei rendre 38,9 illetve 42,6 millió forint).

A kontextus megváltozásából, valamint a támogatási arány nagyságából fakadó hatások kiszűrésével az összefüggés mintázata változatlan, azonban még markánsabbak a különbségek (60. táblázat: M18.1 és M18.2).

60. Táblázat: A kistérségváltás "kilépési mobilitásának" hatása

Magyarázó változó(k) és konstans ('b _x ' értékek)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)		Kedvezményezett kistérség avagy sem (NFT)	
	Nem kedvezményezett (M17.1)	Kedvezményezett (M17.2)	Nem kedvezményezett (M18.1)	Kedvezményezett (M18.2)
Konstans	38,856	42,570	-5,937	2,851
Kistérségváltó település	2,821	9,718	0,321	9,425
Kistérségi jellemzők	–	–	-1,493	2,515
Támogatási arány	–	–	0,745	0,570

„Belépési mobilitás”

Az előző, 'kilépési mobilitás' hatása után tekintsük az érkezési oldalt: a nem elmaradott kistérségekbe kerülő települések projektjei közel 4, míg a hátrányos helyzetű kistérségbe kerülőké kevesebb, csak közel 3 millió forinttal több támogatási összegből

valósulnak meg (61. táblázat: M19.1 és M19.2). A kedvezményezett kistérségbe kerülés tehát hozzávetőlegesen egy millió forinttal kisebb támogatási összeg növekményt jelent, mely különbség tovább nő a kistérség kontextuális jellemzőinek, illetve a projektek támogatási arányának kontrollálása mellett (61. táblázat: M20.1 és M20.2).

61. Táblázat: A kistérségváltás "belépési mobilitásának" hatása

Magyarázó változó(k) és konstans ('b _x ' értékek)	Kedvezményezett kistérség avagy sem (UMFT)		Kedvezményezett kistérség avagy sem (UMFT)	
	Nem kedvezményezett (M19.1)	Kedvezményezett (M19.2)	Nem kedvezményezett (M20.1)	Kedvezményezett (M20.2)
Konstans	38,924	42,303	-5,012	0,217
Kistérségváltó település	3,930	2,849	4,982	1,520
Támogatási arány	–	–	0,729	0,615
Kistérségi jellemzők	–	–	-1,489	3,652

Ezek után a kontrollváltozós modellt számítsuk ki a kedvezményezettség szempontjainak együttes figyelembevételével.

62. Táblázat: A "kilépési és belépési mobilitás" együttes vizsgálata a kontrollváltozós modellekben

Magyarázó változó(k) és konstans ('b _x ' értékek)	Kedvezményezett kistérség avagy sem			
	Nem kedvezményezett (NFT)		Kedvezményezett (NFT)	
	Nem kedvezményezett (UMFT) (M21.1)	Kedvezményezett (UMFT) (M21.2)	Nem kedvezményezett (UMFT) (M21.3)	Kedvezményezett (UMFT) (M21.4)
Konstans	-5,654	-7,937	11,042	1,673
Kistérségváltó település	4,990	-5,348	6,402	10,078
Támogatási arány	0,743	0,812	0,455	0,585
Kistérségi jellemzők	-1,588	15,349	2,923	2,410

A kistérségváltásból származó többlet – a kontroll tényezők hatását kiszűrve – akkor a legjelentősebb, ha kedvezményezett kistérségből másik kedvezményezett kistérségbe történik a váltás (62. táblázat: M21.4):

- ha nem kedvezményezettből nem kedvezményezettbe történik a váltás, akkor kb. 5 millió forinttal magasabb az átlagos támogatási összeg (62. táblázat: M21.1)
- ha nem kedvezményezettből kedvezményezett – elmaradott – kistérségbe történik a váltás, akkor átlagosan közel 5 és fél millió forinttal *alacsonyabb* a kifizetett támogatási összeg (62. táblázat: M21.2)

- ha kedvezményezettből nem kedvezményezettbe vált (felemelkedik) a település, akkor, 6 és fél millió forinttal magasabb a támogatási összeg (62. táblázat: M21.3)
- ha kedvezményezettből egy másik kedvezményezett kistérségbe vált egy település, akkor átlagosan 10 millió forinttal magasabb támogatási összeget szerez meg (62. táblázat: M21.4)

Tehát – az adatok alapján – akkor éri meg kedvezményezett kistérségbe kerülni, *ha már előzőleg is kedvezményezett kistérségben volt a település*, azonban korábban fejlett – nem hátrányos helyzetű – kistérségből elmaradottba váltani hátrányt jelent.

7.4.4.4 A kedvezményezettség kontrollváltozós modellekben

Végezetül tekintsünk el a becslések kistérségtípusok szerinti külön számszerűsítésétől, s vizsgáljuk a kedvezményezettség/elmaradottság tényét kontrollváltozóként szerepeltetve.

A kiinduló – eleve kontrolált – modell (63. táblázat: M22) eredményeihez (a hatás átlagosan 3,4 millió forint) képest ha konstanson tartjuk a korábbi kedvezményezettség kérdését, a kistérségváltás ténye pozitív hatást mutat (63. táblázat: M23): átlagosan közel két és fél millió forinttal magasabb kifizetett támogatási összeget jelent – azzal, hogy ha kedvezményezett kistérségből történik a váltás, ezen tényező közel öt millió forinttal csökkenti a kifizetett támogatási összeget. Ha következő lépésként a korábbi (NFT) kistérségi státusz mellett a jelenlegit (UMFT) is kontrolláljuk; azaz a szabályozási környezet változásából – valamint a térség gazdasági-társadalmi helyzetéből, illetve a támogatási arány nagyságából – fakadó hatások letisztítása után (63. táblázat: M24) még mindig közel átlagosan három millió forinttal magasabb kifizetett támogatási összeg mutatható ki a kistérségváltó településekből beadott projektek esetében.

63. Táblázat: A kistérségváltás hatása kontrollváltozós (kistérségi jellemzők, támogatási arány, kedvezményezettség - NFT, UMFT) modellben

Magyarázó változó(k) és konstans (‘b _x ’ értékek)	M22	M23	M24
Konstans	-3,680	-2,985	-2,850
Kistérségváltó település	3,364	2,450	2,944
Kistérségi jellemzők	-0,683	-1,408	0,696
Támogatási arány	0,680	0,695	-1,491
Kedvezményezett kistérség (NFT)	–	-4,860	-2,580
Kedvezményezett kistérség (UMFT)	–	–	-2,830

Az pedig, hogy már meglévő, vagy újonnan alakult kistérségről van szó, jelentősen differenciálja a kérdést: minden más tényező változatlansága mellett az új kistérség létrehozása esetében magasabb – közel négy millió forintnyi – támogatási összeg növekményt jelent (64. táblázat: M26), míg meglévőbe átkerülni csak másfél millió forinttal magasabb kifizetett támogatási összeget eredményez (64. táblázat: M25):

64. Táblázat: A kistérségváltás formáinak külön hatása kontrollváltozós (kistérségi jellemzők, támogatási arány, kedvezményezettség - NFT, UMFT) modellben

Magyarázó változó(k) és konstans (b_x értékek)	Kistérségváltás típusa szerinti bontás	
	Régi kistérségbe átsorolt település (M25)	Új kistérségbe került település (M26)
Konstans	-2,765	-2,830
Kistérségváltó település	1,574	3,932
Támogatási arány	,695	0,696
Kistérségi jellemzők	-1,499	-1,496
Kedvezményezett kistérség (NFT)	-2,732	-2,515
Kedvezményezett kistérség (UMFT)	-2,658	-2,895

A szabályozási környezet változása – vagy immár fogalmazhatunk így is: váltása – kapcsán tehát projekt szinten egyrészt a pályázók számára kedvező eredmények jelennek meg (magasabb támogatási arány), másrészt úgy tűnik, hogy az eleve már korábban is kedvezményezett kistérségekbe tartozó, jelenleg hátrányos helyzetű kistérségbeli pályázók kisebb hátrányt szenvednek a támogatási összeg terén.

A kistérségváltás problémájának elemzése ugyancsak egészen érdekes összefüggésekkel szolgált: a kistérségváltás ténye önmagában növeli a projektek támogatási arányát és támogatási összegét (főleg új kistérség alapítása esetében), valamint akkor éri meg kedvezményezett kistérségbe kerülni, ha már előzőleg is kedvezményezett kistérségben volt a település, azonban korábban fejlett (nem hátrányos helyzetű) a kistérségből elmaradottba váltani hátrányokkal jár. Azon további, az interjúk kutatásból származó eredmények (lásd fentebb; a kérdéskör vizsgálatának elején bemutatva) alapján, hogy a települések közötti együttműködést jelentős mértékben gazdasági – forrásszerzési- illetve projektgenerálási – szempontok határozzák meg, arra (is) következtethetünk, hogy meglehetősen jól sikerült, illetve mostanra kiteljesedett a magyarországi területpolitika helyi érdekek felértékelődését célzó paradigmaváltása (Bódi 2001: 166). Ez azonban nem feltétlenül illetve nem kizárólag a várt formában valósult meg, ugyanis

ezen érdekösségket a vizsgált uniós fejlesztési források esetében nem elsősorban a helyi társadalmak és kapcsolataik belső integráltsága hozza, hanem maga a támogatásszerzés igénye. A kistérségváltás gyakorlata és vonatkozó empirikus eredményei ennek kapcsán úgy is értelmezhetők, hogy a saját érdekek megvalósítása keretében a területi érdekérvényesítési struktúra is változtathatóvá válik (Bódi 2001: 58): magában a kedvezményezettiségi szempontok érvényesítésének keretét adó közigazgatási struktúrában is lehetőség nyílik előnyös helyzetet teremteni – ebben az értelemben konszenzuselvű demokratikus rendszer (Bódi 2001: 58) működik a magyar térségpolitikában.

7.5 Az adatalemzések eredményeinek összefoglalása és következtetések

A *kedvezményezettiség kérdésköre* kapcsán a kistérségi szintű adatok elemzése rámutatott, hogy jelentős különbségek vannak a forráslehívási képességben kedvezményezett és nem kedvezményezett kistérségek illetve települések szerint – előbbiek hátrányára. Az intézményi szabályozás kudarca a vidékfejlesztési kistérségek esetében különösen szemléletesen megmutatkozott, amennyiben a vidékfejlesztés szempontjából kedvezményezett kistérségek rosszabbul teljesítenek a nem vidékfejlesztési kistérségekhez képest a *vidékfejlesztési célú pályázatok* terén. Az elmaradott települések szerinti elemzés a ROP-pályázatok esetében mutatott kedvező hatásokat, így az elemzés folytatásaként új adatbázison ezen projekteket vizsgáltuk meg. Ezen projekt-szintű adatokon végzett számítások ugyancsak alátámasztották, hogy a kizárólag a települési szintű kedvezményezetti státusz kizárólag a projektek támogatási aránya esetében fejt ki kedvező hatást – kedvezményezett kistérségekből beadott pályázatok alacsonyabb támogatási aránnyal és összeggel valósulnak meg. További rendkívül érdekes, a különbségek növekedésére, a fejlesztési olló kinyílására utaló eredmény, hogy a nem kedvezményezett kistérségek kedvezményezett településeinek projektjei mind a támogatási arány, mind pedig a kifizetett támogatási összeg tekintetében hátrányt szenvednek, ami a támogatásoknak egyfajta területi polarizálódásáról tanúskodik.

A kérdéskörhöz kapcsolódóan a támogatási összegeit tekintve kimagaslóan jelentős és fontos beruházást megtestesítő kiemelt projektek esetében ugyancsak jellemző a területi diszharmonia, amennyiben a Közép-Magyarországi Régióból beadott, illetve az országos projekteknek lényegesen nagyobb az esélye a támogatott státusz elnyerésére. Az intézményi szinten meghatározott területi elmaradottság ugyancsak csökkenti ezen

projektek támogatási valószínűségét: azon megyékből beadott kiemelt projekt javaslatok, melyekben magasabb a kedvezményezett kistérségek aránya, kisebb valószínűséggel lesznek támogatottak. Mindezt azonban jelentősen befolyásolja a projekteket – ugyancsak megyei szinten körülvevő – politikai erőter.

Az interjúkutatás eredményei alapján továbbá arra is fény derült, hogy a pályázati sikertelenségért a különféle kapcsolódó – gazdasági, képesség- és készségbeli, illetve kapcsolati – erőforrások kombinációi, pontosabban azok hiánya felelős.

Az összes NFT és UMFT projekt adatbázisának elemzése a *decentralizáció* projekt szintű – a pályázatok támogatási aránya esetében mért – *következményei* tekintetében döntően kedvező hatásokra mutatott rá: jóllehet önmagában a specifikusan a területi szemlélet jegyében megalkotott ROP-források esetében lemaradás – alacsonyabb átlagos támogatási arány – jellemző a decentralizált forma esetében, azonban ezen projekttypuson belül – s önmagában is – a kedvezményezett kistérségek és települések a kedvezőbb helyzetben vannak, mivel magasabb a projektjeik támogatási intenzitása.

A decentralizáció makroszintű – a támogatási összegek arányainak az elmaradott kistérségek, települések szintjén vizsgált – hatása terén viszont éppen ellenkező helyzet rajzolódik ki: önmagában a ROP-projektek és önmagában a kedvezményezett kistérségek és települések tekintetében a decentralizáció esetében mutatható ki kedvező hatás (nagyobb arányú részesedés a fejlesztési forrásokból). A kedvezményezett kistérségek és települések által a regionális fejlesztés operatív programok keretében megszerzett támogatási összegek arányát vizsgálva viszont már ellentétes eredmény mutatható ki: a ROP-projekteken belül a kedvezményezett területek a nem decentralizált elosztási rendszer esetében szereznek magasabb arányban támogatást.

Mindezek alapján tehát a decentralizáció a regionális fejlesztés célú programok esetében a kedvezményezett települések és kistérségek projektjei számára kedvezőbb feltételeket nyújt a támogatási arány tekintetében, azonban az elmaradott térségek szintjén – az ide kerülő fejlesztési források aránya terén – nem decentralizált forráselosztási rendszer hátrányos következmények kialakulását mutatja. Az eredmények mögött – az interjúkutatás eredmények alapján – a regionálisan szerveződő kapcsolatok, érdekérvényesítési csatornák (is) állnak.

A *társadalmi tőke és fejlesztéspolitika* kérdéskörének megyei szintű adatai alapján a társadalmi tőke – kissé elnagyoltan a civil szervezetek számával mért – jelenléte pozitív hatással van a fejlesztési források megszerzése terén: ahol több a civil szervezet,

magasabb a realizált NFT I-támogatás mértéke. Ugyanakkor az összefüggést tovább árnyalja az a tapasztalat, hogy az elmaradottabb – „kedvezményezettebb” – területeken kevesebb civil szervezet található, és fordítva: a civil szervezetek növekedésével csökken adott terület rendeleti szinten meghatározott elmaradottsága. Ezen együttthadások figyelembevételével rámutattunk arra, hogy a civil szervezetek elterjedtségéből a fejlesztési források lehívása terén mutatkozó előny jelentősebb a kedvezményezett kistérségek arányának növekedésével, valamint hogy ahhoz, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya mint intézményes szabályozás növelje az adott területi egységre jutó támogatást, a civil szervezetek elterjedtségének legalább átlagos, vagy annál nagyobb szintje szükséges. Vagyis – a szakirodalomban leírtakat megerősítve valóban – egyfajta multiplikátor szerepe van a társadalmi tőke (civil szervezetek formájában mért) jelenlétének.

Az *egyéb adminisztratív különbségek* tekintetében egyrészt az NFT ROP-projektjeinek adatbázisán kimutattuk, hogy a pályázó település *kistérségi hierarchiában elfoglalt helyzete* – kombinálódva kedvezményezett kistérségi státusszal – egyenlőtlenségi dimenziót jelent, amennyiben a kistérségközpont településekről beadott projektek esetében magasabb átlagos támogatási intenzitás és támogatási összeg jellemzők. Mindezt tovább árnyalták a kistérségek kedvezményezettisége tekintetében mért hatások: a kedvezményezett kistérségekben a kistérségközponti státusz negatív hatást gyakorol, a nem kedvezményezett kistérségek esetében pedig pozitív hatás mutatható ki, vagyis a vizsgált adminisztratív tényező jellemzően a nem elmaradott térségekben nyitja szélesebbre a fejlesztési ollót azzal, hogy a magasabb forráslehívási kapacitású (elmaradott) területeken (kistérségekben) okoz jelentősebb növekményt. Ez a kedvezőtlen tendencia a támogatási arány hatásának kiszűrésével is megmarad: a kedvezményezett települések kistérségközpontjai jobban járnak a támogatási arány növekedése esetén a nem kedvezményezett kistérségek központjaihoz képest. A kistérségközpontok magasabb forráslehívási kapacitását előidéző tényezők sajátosan kistérségi rendszerben keresendők a kvalitatív vizsgálatok alapján: a központokban kumulálódó erőforrás-potenciál növeli a pályázati tevékenység sikerességét. Ezekre való hivatkozással fogalmazhatjuk meg, hogy a pusztán adminisztratív kistérségi rendszer az egyenlőtlenségeket strukturáló tényezővé válik az uniós források megszerzése tekintetében.

Az NFT és UMFT projektek összevetésével a szabályozási környezet változásának hatásait is feltártuk: a támogatási arány terén ez a hatás kedvező – sőt kumulatív – abban a tekintetben, hogy a korábban kedvezményezett, és jelenleg is ilyen státuszban lévő kistérségekből beadott projektek magasabb támogatási aránnyal számolhatnak. A kifizetett támogatási összeg nyers átlagai tekintetében ugyancsak pozitív hatása van tartósan fennálló elmaradott helyzetből fakadó folyamatos kedvezményezettségnek, azonban a kontrollváltozós modellek – egyebek mellett a támogatási arány mint pozitív hatású tényező konstans tartásával kapott – eredményei ezzel ellentétesen már arra utalnak, hogy a kedvezményezett kistérségek projektjei rosszabbul járnak – alacsonyabb kifizetett támogatási összeggel valósulnak meg –, azonban ez a hátrány kisebb, ha előzőleg kedvezményezettek voltak. Ezek az eredmények egyfajta szegénységi csapda jellegű mechanizmus működésére utalnak, amennyiben – a projektek szintjén, a támogatási arány szempontjából legalábbis – érdemes hátrányos helyzetűnek (kedvezményezettnek) lenni.

Végezetül az adminisztratív tényezők körében, a szabályozási környezet változása kapcsán tértünk ki a *kistérségváltás* problémájára, mellyel kapcsolatos – bár több bizonytalansági tényezőtől terhelt – számítások rámutattak, hogy a kistérségváltás ténye önmagában növeli a projektek támogatási arányát és támogatási összegét – főleg új kistérség alapítása esetében. A rendeleti szabályozási környezet tekintetében pedig a legfőbb tapasztalat, hogy akkor éri meg kedvezményezett kistérségbe kerülni, ha már előzőleg is kedvezményezett kistérségben volt a település, azonban korábban fejlett – nem hátrányos helyzetű – a kistérségből elmaradottba váltani hátrányokkal jár. A másodelemzés eredményeit kiegészítő interjúk tapasztalatok figyelembevételével együttesen úgy tűnik, hogy a kistérségi rendszer az érdekérvényesítés közvetlen terepévé válhatott az uniós források megszerzése szempontjából.

8. ZÁRSZÓ

A fentiekben összegzett kutatásunk keretében kérdésfelvetésünk legáltalánosabban annak vizsgálatára irányult, hogy a magyarországi redisztributív területfejlesztés – vagy másképp a *szocialista típusú urbanizációs modell* (Ladányi János (2010 [2009a]) keretében keletkező, illetve által okozott *egyenlőtlenségek* (Konrád-Szelényi (2000), Ladányi (2010 [2009a]), Ladányi-Szelényi (2010 [1997]), Szelényi (1990), Vági (1982), Vági (1991)) – az így fellépő „*redisztributív igazságtalanság*” (Szelényi-Manchin 1990: 215-220) –, miként alakultak át, illetve *éltek tovább* a rendszerváltás (Ladányi-Szelényi (2010 [2005]), Pálné (2003), Pálné (2009)), majd az Európai Unióhoz való csatlakozás után (Kovách (2007), Kovách (2008) Kovách–Kristóf (2007), Kovách-Kučerová (2006), Ladányi 2010 [2009b], Ladányi-Szelényi 2010 [2005], Pálné (2009), Voszka (2006)), s az ekkorra kialakuló „*részvételi redisztribúció*” (Kovách (2000); Kovách (2007; Kovách (2010)) keretében, vagyis uniós források felhasználása terén mennyiben jelentek meg hasonló egyenlőtlenségek. Ezt az általános kérdésfelvetést adatelemző munkánk keretében úgy fordítottuk le – az aktuális fejlesztéspolitikai intézményrendszer jellemzőinek feltárása alapján –, hogy a *kedvezményezettség* mint a hátrányok területi szinten értelmezett kumulálódásának indikatív nominális mutatójaként használt *intézményi szabályozás* milyen hatékonysággal fejt ki a szándékolt célját, illetve működése mennyiben célellentétes, s ezek mögött milyen tényezők, mechanizmusok tárhatók fel empirikusan.

A kutatási eredmények alapján levont következtetések több tekintetben is az uniós fejlesztéspolitika célellentességére utaltak, s több esetben is sikerült az ezekért felelős mechanizmusokat és tényezőket beazonosítanunk és/vagy feltárnunk.

Kérdéskörönként (KK) a legfontosabb következtetéseket ezek közül kiemelve a *kedvezményezettség problematikája* (KK 1) kapcsán hangsúlyozzuk, hogy pl. a ROP-pályázatok esetében a forráslehívás különbségeinek, a *fejlesztési olló kinyílására* utaló eredményt tapasztaltunk, amennyiben a nem elmaradott (nem kedvezményezett) kistérségek hátrányos helyzetű településeinek projektjei mind a támogatási arány, mind pedig a kifizetett támogatási összeg tekintetében hátrányt szenvednek, ami a támogatásoknak egyfajta területi *polarizálódásáról* tanúskodik. Ez a tapasztalat összhangban van a területi egyenlőtlenségek rendszerváltás utáni alakulására általánosan jellemző mozaikszerű mintázottságával (Kovách–Nagy Kalamász 2006: 164). A fejlettség és a forráslehívás sikeressége közötti kapcsolat mögött lévő tényezők

– az interjúk kutatás eredményei alapján – egy általános erőforrás-hiány különféle megnyilvánulási formáinak (anyagi, kulturális, kapcsolati) kombinációjaként rajzolódnak ki. Továbbá az interjúk tapasztalatok és a másodelemzés során nyert összefüggések egyfajta *fejlesztési csapda* működésére utalnak, amennyiben projektszinten megéri kedvezményezettnek lenni, mert magasabb támogatási arány és támogatási összeg érhető el, azonban települési, kistérségi, megyei, régiós szintre aggregáltan a kedvezményezettség hatása már negatívan – azaz hátrányként – jelenik meg. Egyszerűen megfogalmazva arról van tehát szó, hogy akik sikeresen pályáztak, kedvezőbb helyzetben voltak a *többi pályázónál*, de még mindig így is túl sok maradt a nem vagy sikertelenül pályázó a kedvezményezett területeken (azaz a fejlesztési forrásokért folyó versenybe sikeresen bekapcsolódó *pályázók* körében jobb helyzetben vannak a kedvezményezettek, azonban a kedvezményezettség nem emel be mindenkit – az elmaradottakat is – a forrásokért vívott versenybe). Az intézményi szabályozás sikerességének értékelése szempontjából tehát ez projekt-szpontú megközelítésben pozitív eredményeket jelent, területi szempontból azonban a kitűzött cél megvalósulásaként értelmezhető. Magyarozatként szolgálhat erre a tapasztalatra egyrészt, hogy a *részvételi redisztribúció rendszerében* (Kovách 2000: 185; Kovách 2010: 26; 184) a forrásfelhasználást nagyban befolyásoló emberi erőforrások – a projekt osztály (Kovách 2007) – nincs jelen az érintett hátrányos helyzetű területeken. Másrészt további, jellemzően inkább a szabályozási környezetben keresendő tényező, hogy a források koncentráltsága a nemzetközi tapasztalatokkal egybehangzóan (Berky–Kullmann (2011), Crescenzi (2009), Lóránd (2011)) Magyarországon sem kielégítő, illetve elégséges ahhoz, hogy a forráshiányos helyzetből fakadó abszorpció hátrányt megszüntesse. Ugyanakkor az *egyenlőtlenségek (újratemelődése)* szempontjából azért is kiemelten fontosak a fenti tapasztalatok, mivel a projekt osztály létrejötte *önmagban* az új redisztribúciós rendszerben gyökerezik, s érdekérvényesítő tevékenysége és annak hatalmi struktúrára gyakorolt hatása legitimálnak tűnve és a valós hatalmi viszonyokat elfedve történik a projektek közvetítésében és szervezésében játszott nélkülözhetetlen(ként) és szükségszerű(ként feltüntetett) szerepe miatt (Kovách 2007: 218).

A *decentralizált forráselosztási rendszer* célellentétessége (KK 2) kapcsán úgy tűnik, (újra) láthatóvá vált egy azt magyarázó lehetséges tényező az EU-források esetében is. „Újra”, hiszen a szakirodalom számára nem ismeretlen, hogy a helyi érdekek érvényesítése, a lobbitevékenység hatékonyabb, ha decentralizáltan zajlik a

forráselosztás: ez volt tapasztalható a rendszerváltás utáni hazai, közvetlenül területfejlesztési célú források esetében, amikor a támogatások megítélésének decentralizálása következtében nem jogosultak is részesedtek a támogatásokból (Fekete 2001: 189-191), valamint alátámasztja azt az általános összefüggést, hogy a térbeli kiegyenlítés annál sikeresebb, s a forráselosztás mintázata annál méltányosabb, minél magasabb szinten hozzák meg az újraelosztási döntéseket (Pálné 2003: 58). Továbbá mivel a területfejlesztés és szabályozás dinamizálódó viszonyai miatt a helyi-térégi-regionális érdekérvényesítés (túlzottan) hatékony(abb)á vált – az ezek terén zajló hatalmi harcok új hálózatok kialakulásához vezettek (Kovách–Kristóf 2007: 108). Az elemzéseink során tapasztalt összefüggések és az interjúk tapasztalatok alátámasztják tehát ezen mechanizmus működését az *Európai Unió támogatásai* esetében is, vagyis sokkal inkább beszélhetünk arról, hogy a magyar területfejlesztésben a lokális-regionális érdekérvényesítés jellemzően *nem fejlesztési* koalíciók (Pálné 2009: 39-46), sokkal inkább *elosztási* koalíciók (Olson 1987) kialakulását illetve újrastrukturálódását hozhatta.

Jóllehet a *társadalmi tőke* (KK 3) – pontosabban a civil szervezetek – területfejlesztésben betöltött szerepe Magyarország EU-csatlakozásának hajnalán nem volt túlzottan jelentős mértékű (Kovách 2005a: 17), elemzéseink arra utalnak, hogy ez a formálódó, kezdeti állapot (Kovách 2005b: 136) kedvezően változott, s a civilekben rejlő *erőforrások* (Kovách 2005b: 136-137) sikeresen aktivizálódtak. A szakirodalomnak a fejlődés-társadalmi tőke kapcsolatára vonatkozó összefüggése ugyanis – melynek értelmében a társadalmi tőke fokozza a gazdasági növekedés lehetőségét (Putnam 2006: 208), előremozdítja (Kovách–Kučerová–Megyesi 2005: 109-110) és megszilárdítja a fenntartható regionális fejlődést (Birch–Whittam 2008: 438) – empirikusan egyrészt egyfajta feltételként jelenik meg a magyarországi uniós források esetében (amennyiben a regionális fejlődés fenntarthatóságához szükséges a civil szervezetek formájában a társadalmi tőke), másrészt a felzárkóztatás eszköze is a társadalmi tőke (amennyiben az elmaradottabb területeken a civil szervezetek fejlesztési potenciálja magasabb).

A kistérségeken belüli forráseloszlást meghatározó *adminisztratív tényezők* (KK 4); a központok forráselszívó ereje (Jablonszky 2011: 25-26) kapcsán adatelemzéseink tapasztalatai arra utalnak, hogy bár 1996-ban még úgy látszott (Berey 1996: 79): a hierarchikusan centralizált településfejlesztési gyakorlat keretében privilegizált nagyobb, központi funkciójú települések (Vági 1991) elvesztik előnyüket, az

ezredforduló utáni uniós forrásokra épülő fejlesztéspolitikában *megőrizték* ezen kedvező pozíciójukat. Vagy pontosítva: (legalábbis) *újfent kialakultak* a fejlesztési forrásoknak a fejlesztési gyakorlatnak keretet adó adminisztratív rendszerben központi szereppel bíró településeken való koncentrálódási folyamatai (Csengődi–Csíte–Felföldi–Juhász 2006: 82-83, NFÜ KF 2008: 8).

Az adminisztratív változások másik – a szakirodalom által empirikusan kevésbé elemzett, azonban kutatásunkban fontosnak tekintett – aspektusa; a *szabályozási környezet változása* (vagy immár fogalmazhatunk így is: *váltása* – lásd lejjebb) kapcsán érdekes összefüggéseket tártunk fel: *projekt szinten* egyrészt a pályázók számára kedvező eredmények jelennek meg (magasabb támogatási arány), másrészt úgy tűnik, hogy az eleve már korábban is kedvezményezett kistérségekbe tartozó, jelenleg hátrányos helyzetű kistérségbeli pályázók *kisebb hátrányt szenvednek* a megszerzett támogatási összeg terén.

A *kistérségváltás* problémájának elemzéséből leszűrt tapasztalatok alapján a kistérségváltás ténye önmagában növeli a projektek támogatási arányát és támogatási összegét (főleg új kistérség alapítása esetében), valamint akkor éri meg kedvezményezett kistérségbe kerülni, ha már előzőleg is kedvezményezett kistérségben volt a település, azonban korábban fejlett (nem hátrányos helyzetű) kistérségből elmaradottba váltani hátrányokkal jár. Azon további, az interjúk kutatásból származó eredmények alapján, hogy a települések közötti együttműködést jelentős mértékben gazdasági – forrásszerzési- illetve projektgenerálási – szempontok határozzák meg, (újfent) arra (is) következtethetünk, hogy meglehetősen jól sikerült, illetve mostanra kiteljesedett a magyarországi területpolitika helyi érdekek felértékelődését célzó paradigmaváltása (Bódi 2001: 166). Ez azonban nem feltétlenül illetve nem kizárólag a várt formában valósult meg, ugyanis ezen érdekközösségeket a vizsgált uniós fejlesztési források esetében nem elsősorban a helyi társadalmak és kapcsolataik belső integráltsága hozza, *hozhatta*, hanem maga a *támogatásszerzés igénye*. Ha ugyanis alkalmazzuk Stigler (1989b) állami beavatkozásról szóló koncepciójának logikai felvetéseit és módszertani javaslatait – melyek szerint a központi beavatkozás jellemzően mindig *előnyös a szabályozottak számára*; illetve hogy az állami beavatkozás *valódi céljait* mindig annak *eredményeiből* szükséges levezetni (Stigler 1989b: 351-352) – a kistérségváltás gyakorlata és vonatkozó empirikus eredményei ennek kapcsán úgy is értelmezhetők, hogy a saját érdekek megvalósításának megújuló-átalakuló rendszerében; a részvételi redisztribúcióban (Kovách 2000: 185; Kovách

2007: 214, Kovách 2010: 26; 184) maga a *területi-adminisztratív érdekérvényesítési struktúra* is változtathatóvá válik (Bódi 2001: 58). A *fejlesztéspolitika projektjesítése* során megjelenő új kormányzati technikák (Kovách 2007: 214) révén az érdekeltek képesek *lehetek* olyan fokú megszerveződésre (Olson 1998), hogy magában a kedvezményezettségi szempontok érvényesítésének keretét adó közigazgatási struktúrában is lehetőség nyílt előnyös helyzetet teremteni – vagyis ezt (is) eszközként használhatták érdekérvényesítő tevékenységük során.

Bízunk benne, hogy kutatómunkánk eredményei mások számára is érdekesnek és hasznosnak bizonyulnak.

Az alábbiakban azon *további kutatási irányokat* vázoljuk fel, melyek mentén munkánk folytatását lehetségesnek és szükségesnek tartjuk.

Egyrészt (1) érdekes és fontos kérdés lehet a forráslehívás és az ebből fakadó *fejlődés* kapcsolatának empirikus vizsgálata, vagyis hogy a fejlesztési támogatások – azok eloszlásának mintázataitól immár eltekintve – elősegítik-e a területi egyenlőtlenségek csökkenését. Ehhez mindenképp előbb hosszabb időtávra, illetve arra vonatkozó statisztikai adatokra van szükség. Ha ilyenek rendelkezésre állnak, akkor *közvetlenül* tesztelhető egyrészt az, hogy milyen hatással van az egyes települések, kistérségek fejlődésére az, hogy mennyi forráshoz jutottak, másrészt hogy a források lehívásának – mint egyszeri beavatkozásnak – következtében kimutatható-e (szintbeli és/vagy trendbeli) változás a területi egyenlőtlenségek mutatószámainak idősorában (a tesztelés lehetséges eszköze ekkor megszakított idősor-elemzés, 'control time series design' lehet).

Más megközelítésben – részben eddigi eredményeink pontosítása érdekében is – szükséges és talán gyümölcsöző lehet a meglévő adatok részletesebb vizsgálata. Ez történhet egyrészt (2) *operatív programok szerinti bontásban* számított becslések eredményeinek összehasonlításával. Nyilvánvaló ugyanis, hogy pl. a gazdaságfejlesztést célzó beavatkozások más jellegű hatásokat mutat(hat)nak, mint pl. a társadalmi infrastruktúra fejlesztési programok. Másrészt (3) *regionálisan* is érdemes lehet megvizsgálni az értekezésben kapott eredményeket, hiszen a források területi kiegyenlítő hatása nagyrégiók szintjén is eltérő lehet.

Az idődimenzió kitágítása a (4) *decentralizálás* illetve a (5) *kistérségváltás* kérdéskörének is megnyugtatóbb elemzését teszi a későbbiekben lehetővé, hiszen az ezeknek tulajdonított változások a maguk teljességében – legalább – a vonatkozó tervezési időszak lezárulásával válnak láthatóvá/láthatóbbá.

Az intézményi szabályozás hatásának további aspektusaként a célzottan a (6) *leghátrányosabb helyzetű, komplex programmal segített kistérségek* résztelekbe menő statisztikai elemzése is tovább árnyalhatja az eddig felvetett problémákat.

Végezetül értékes belátásokat hozhat, ha (7) az értekezésben *kvalitatív* eszközökkel feltárt összefüggések, mechanizmusok megbízhatóságát kvantitatív módszerekkel – lehetőleg mindenekelőtt statisztikai adatokon hatáselemző modellek nyelvére lefordítva, vagy esetleg reprezentatív kérdőíves mintákon – is teszteljük.

A jövőben a fentiek szerint kívánjuk tehát kutatómunkánkat tovább folytatni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Antal László (1976): *A tartalomelemzés alapjai*. Budapest: Magvető Kiadó
- Azzopardi, Rose M. (2011): Lipari and the Impact of the European Social Fund. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Babbie, Earl (1999): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest: Balassi Kiadó
- Bak, Mieczyslaw–Klauwczuk, Przemyslaw–Szczesniak, Anna (2003): Capital Investment Funding in Poland. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Opes Society Institute, 101-124.
- Balogh Péter (2009a): Kontraproduktivitás a fejlesztéspolitikában? A kiemelt projektek empirikus vizsgálata. *Szociológiai Szemle*, 19 (2): 79-102.
- Balogh Péter (2009b): Célellentétes hatások a fejlesztéspolitikában? A Dél-Alföldi Régió területfejlesztési forrásainak vizsgálata. In Jancsák Csaba-Nagy Gábor Dániel-Szűcs Norbert (szerk.): *Céhem vándorkönyvei. Tanulmányok a 60 éves Pászka Imre tiszteletére*. Belvedere Meridionale. Szeged. 9-27.
- Balogh Péter (2010a): Multiplikátor civilek? Kísérlet a nonprofit szféra fejlesztéspolitikában betöltött szerepének empirikus feltárására. *Civil Szemle*, 2010/1. 57-75.
- Balogh Péter (2010b): Civilek, fejlesztéspolitika és területi konfliktusok. Kísérlet a nonprofit szféra fejlesztéspolitikában betöltött szerepének empirikus feltárására. In Jancsák Csaba-Nagy Gábor Dániel-Pászka Imre (szerk.): *Állandó párbeszédben. A szegedi műhely tisztelgése Utasi Ágnesnek*. Belvedere Meridionale-DARTKE. Szeged. 14-37.
- Balogh Péter (2012): Adminisztratív különbségből területi egyenlőtlenség – újfent? EU-s területfejlesztési források a kistérségi hierarchiában. *Belvedere Meridionale. Történelem és társadalomtudományok*. 24 (1): 36-57.
- Baranyi Béla (2006): A perifériaképződés területi aspektusai Magyarországon. In Baranyi B.-Nagy J. (szerk.): *Területfejlesztés, agrárium és regionalitás Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum-MTA Regionális Kutatások Központja, 33-47.
- Barca, Fabrizio (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report. Forrás: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf (letöltve: 2012. július 5.)
- Bartus Tamás-Lannert Judit-Moksony Ferenc-Németh Szilvia-Papp Z. Attila-Szántó Zoltán (2005): *A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata*. Budapest: TÁRKI Rt. Forrás: www.tarki.hu, www.fejlesztepolitika.gov.hu Letöltve: 2006. 11. 14.
- Batterbury, Sarah C. E. (2006): Principles and Purposes of European Union Cohesion Policy Evaluation. *Regional Studies*, 40 (2): 179-188.

- Beenstock, Michael–Daniel, Felsenstein (2008): Regional Heterogeneity, Conditional Convergence and Regional Inequality. *Regional Studies*, 42 (4): 475-488.
- Benedek József (2006): *Területfejlesztés és regionális fejlődés*. Cluj-Napoca: Presa Universitara Clujeana.
- Berey Katalin (1996): *Regionális tervezés-regionális politika*. Budapest: Műegyetemi Kiadó.
- Berky Tamás–Kullmann Ádám (2011): Institutional Aspects of the Deveoplment of Peripheral Micro-regions. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Birch, Kean – Whittam, Geoff (2008): The Third Sector and the Regional Development of Social Capital. *Regional Studies*, 42 (3): 437-450.
- Blažek, Jiří–Přikryl, Jan–Nejdl, Tomas (2003): Capital Investment Funding in the Chech Republic. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Inititative. Opes Society Institute, 15-43.
- Bocz János (2009): A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig. Ph.D. értekezés. Forrás: Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet Szociológia Doktori Iskola elektronikus könyvtár: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/375/01/bocz_janos.pdf
- Bod Péter Ákos (2006): *Bevezetés a gazdaságpolitikába*. Budapest: Aula Kiadó
- Boda Zsolt (2003): Global Environmental Commons and the Need for Ethics. *Society and Economy*. 2, 213-224.
- Bódi Ferenc (2008a): Bódi Ferenc: A helyi szociális ellátórendszer – LOSS. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 11-16. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- Bódi Ferenc (2008b): Forrásallokáció és fejlettség. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 257-278. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- Bódi Ferenc-Fekete Attila (2007): A területfejlesztési források térbeli eloszlása az Európai Unió csatlakozás előtti időszakban. *Területi Statisztika*, 47 (2): 123-134.
- Borsa, Maciej (2000): Az új lengyel régiók az európai térfejlődésben. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 47-59.
- Bourdieu, P. (2006): Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In Lengyel György-Szántó Zoltán (szerk.): *Gazdaságsszociológia*. Budapest: Aula Kiadó, 132-146.
- Bradley, John (2006): Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions. *Regional Studies*, 40 (2): 189-199.
- Brandsma, Andries–Gardiner, Ben–Kancs, d'Artis (2011): RHOMOLO: A Dynamic General Equilibrium Modelling Approach to the Evaluation of the EU's Regional Policies. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás:

<http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp>
(letöltve: 2012. április 3.)

- Brizova, Michaela (2000): Csehország regionális politikája. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 37-46.
- Brjec, Miha–Vlaj, Stane (2000): Önkormányzatiság Szlovéniában, különös tekintettel a regionalizációra. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 98-108.
- Bródy András (2005): A multiplikátor és története. *Közgazdasági Szemle*, 52. (4) 402-416.
- Bugarszki Zsolt - Eszik Orsolya - Soltész Ágnes - Sziklai István (2010): „Egy lépés előre, kettő hátra”. *A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával*. Budapest: Soteria Alapítvány–ELTE Társadalomtudományi Kar. A tanulmány az Interneten elérhető: <http://www.box.net/shared/m0bj8yoq2l>
- Camagni, Roberto–Fratesi, Ugo (2011): The Territorial Cohesion Objective within European Cohesion Policies from a Territorial Capital Perspective. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers and presentations)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp>
(letöltve: 2012. április 3.)
- Carter, C.-Faminow, M.D.-Loyns, R.M.A.-Peters, E. (1998): Az intervenció okai a kanadai mezőgazdaságban. In Fertő I.-Éder T. (szerk.): *Az agrárpolitika gazdaságtana. Válogatott tanulmányok*. Budapest: Századvég Kiadó, 305-317.
- Christopoulou, Ioli (2011): Cohesion Policy: Contributing to Sustainable Development? *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Coleman, J. S. (2006): A társadalmi tőke az emberi tőke termelésében. In Lengyel György-Szántó Zoltán (szerk.): *Gazdaságpszichológia*. Budapest: Aula Kiadó, 109-131.
- Crescenzi, Riccardo (2009): Undermining the Principle of Concentration? European Union Regional Policy and the Socio-economic Disadvantage of European Regions. *Regional Studies*, 43 (1): 111-133.
- Czagány László – Mozsár Ferenc (1992): *A közgazdaságtan alapjai I*. Szeged: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
- Csaba Iván–Tóth István György (1999): A jóléti állam politikai gazdaságtana. In Csaba Iván–Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest: Osiris Kiadó - Láthatatlan Kollégium, 7-41.
- Csáky György (2009): A fejlesztő állam új felfogásban. A fejlesztő állam az elmúlt másfél évtized nemzetközi szakirodalmában. In Csáky György (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest: Napvilág Kiadó, 13-33.
- Csatári Bálint: *A magyar vidék térségi tagolódása. I. Vidéki térségek és vidéki települések. Típusalkotás*. Kecskemét: MTA RKK Alföldi Tudományos Intézete

- Cseke Péter (szerk.) (2009): *Kistérségek – nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról*. Kolozsvár: Komp-Press Kiadó
- Csengődi Sándor–Csité András–Felföldi Zoltán–Juhász Miklós (2006): Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Hét kistérség fejlesztési tapasztalatai. *Európai Tükör*, 11 (9): 74-92.
- Csité András - Kovács Imre (2002): Vidéki történet. In: Kovács Imre (szerk.): *Hatalom és társadalmi változás. A poszt szocializmus vége. Szociológiai tanulmányok*. Budapest: Napvilág Kiadó, 219-308.
- Csité András (2005): Civil szervezetek a kistérségi vidékfejlesztés megvalósításában. In Kovács Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 84-108. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- Csité András–Jakobi Ákos (2009): *Területi diszharmonia: a 33 LHH kistérség NFT-s és ÚMFT-s fejlesztési forrásszerző teljesítményének néhány sajátossága*. Gyulaj-Fonyód: Pannon.Elemző Iroda. Forrás: http://pannonelemzo.hu/aas_szoveg/file/39_csitejakobi_teruleti_diszharmonia.pdf (letöltve: 2012. augusztus 11.)
- Csurgó Bernadett–Kovács Imre–Kučerová, Eva (2007): Hatalom és tudás az európai vidékfejlesztésben. In Kovács Imre (szerk.): *Vidékiek és városiak. A tudás- és imázs használat hatásai a vidéki Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan-MTA PTI, 137-155.
- Dabinett, Gordon (2011): Promoting Territorial Cohesion and Understanding of Spatial Justice. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Davey, Kenneth (2003a): Decentralization and Regional Development: The Rationale. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Opes Society Institute, 3-12.
- Davey, Kenneth (2003b): Conclusions: Decentralization and Regional Development in Practice. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Opes Society Institute, 147-167.
- Del Bo, Chiara–Florio, Massimo–Sirtori, Emanuela–Vignetti, Silvia (2011): Additionality and Regional Development: are EU Structural Funds Complements or Substitutes of National Public Finance. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers and presentations)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Dövényi Zoltán-Tolnai Gy. (1993): A munkanélküliség regionális kérdései Magyarországon. In Enyedi György (szerk.): *Társadalmi-területi egyenlőtlenségek Magyarországon*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 143-174.
- Dusek Tamás (2004): *A területi elemzések alapjai. ELTE TTK Regionális Földrajzi Tanszék Regionális Tudományi Tanulmányok 10. kötet*. Budapest: ELTE Regionális Földrajzi Tanszék: MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport

- Elster, Jon (1997): *A társadalom fogaskerekei*. Budapest: Osiris Kiadó
- Enyedi György (1996): *Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában*. Budapest: Ember, település, régió sorozat
- Eser, Thiemo, W.–Nussmueller, Eva (2006): Mid-term Evaluations of Community Initiatives under European Union Structural Funds: A Process between Accounting and Common Learning. *Regional Studies*, 40 (2): 249-258.
- Esposti, Roberto–Buselotti, Stefania (2008): Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Unios: A Panel-data Approach. *Regional Studies*, 42 (2): 159-173.
- Ezcurra, Roberto–Pascual, Pedro (2007): Regional Polarisation and the National Development in the European Union. *Urban Studies*, 44 (1): 99-122.
- Ezcurra, Roberto–Pascual, Pedro–Rapún, Manuel (2006): Regional Specialization in the European Union. *Regional Studies*, 40 (6): 601-616.
- Falkenstein, E. Trützscher (2000): A cseh területek történeti fejlődése. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 31-36.
- Faludi, Andreas–Peyrony, Jean (2011): Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Scenarios. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Faluvégi A.-Tipold F. (2007): A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek 2007. évi besorolása. *Területi Statisztika*, 10/47 (6): 523-540.
- Feeny, David–Berkes, Fikret–McCay, Bonnie J.–Acheson, James (2005): A közlegelők tragédiája: huszonkét évvel később. In Pataki György–Takács-Sánta András (szerk.): *Természet és gazdaság. Ökológiai közgazdaságtan szöveggyűjtemény*. Budapest: Typotex Kiadó, 142-163.
- Fekete Attila (2001): A területi különbségek enyhítésére tett kormányzati kísérletek. In Bódi Ferenc (szerk.): *A helyi szociális ellátórendszer vidéken*. Budapest: Agroinform Kiadóház, 181-193.
- Fekete Attila (2008a): A hátrányos helyzetű települések infrastruktúrájának fejlődése 1990 után. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 221-236. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- Fekete Attila (2008b): Kedvezményezett települések Magyarországon 1949-2004. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 239-256. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- Fekete Attila (2010a): Alulnézetből. Vélemények a lokális fejlesztésről. *A falu*. 25. (3). 35-46.
- Fekete Attila (2010b): Vidéki körkép (Válogatás a helyi és térségi esettanulmányokból). *A falu*. (25) 4: 31-37.
- Ferge Zsuzsanna (1980): *Társadalompolitikai tanulmányok*. Budapest: Gondolat Kiadó

- Ferry, Martin – Gross, Frederike – Bachtler, John – McMaster, Irene (2007): Turning Strategies into Projects: the Implementation of 2007-13. Structural Funds Programmes. Improving the Quality of Structural Funds Programming through Exchange of Experience. *IQ-Net Thematic Paper*, 20 (2). University of Strathclyde (U. K.), European Policies Research Center. Forrás: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/ThematicPaper20\(2\)Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper20(2)Final.pdf) (letöltve: 2012. augusztus 14.)
- Fiorino, N. – Ricciuti, R.(2007): Legislature size and government spending in Italian regions: Forecasting the effects of a reform. *Public Choice*, 131 (1-2): 117-125.
- Florio, Massimo (2006): Cost-benefit Analysis and the European Union Cohesion Fund: On the Social Cost of Capital and Labour. *Regional Studies*, 40 (2): 211-224.
- Forman Balázs (2000): *Regionális politika az Európai Unióban*. Budapest: VÁTI
- Forman Balázs (2001): *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Budapest: Európai Bizottság Magyarországi Delegációja
- Füzér Katalin-Gerő Márton-Sik Endre-Zongor Gábor (2005): *A társadalmi tőke növelésének lehetőségei fejlesztéspolitikai eszközökkel*. Fejlesztéspolitika társadalmi hatásai 4. Budapest: TÁRKI Rt.
- Füzér Katalin-Gerő Márton-Sik Endre-Zongor Gábor (2006): Társadalmi tőke és fejlesztés. In Kolosi Tamás-Tóth István György-Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 2006*. Budapest: TÁRKI, 335-350.
- G. Fekete Éva–Bodolai Éva (1995): „Együtt! – De hogyan?” *Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben*. Miskolc: MTA RKK Észak-magyarországi Osztálya
- Gardiner, Ben–Martin, Ron–Tyler, Peter (2004): Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions. *Regional Studies*, 38 (9): 1045-1067. Forrás: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/333.pdf> (letöltve: 2012. augusztus 16.)
- Gazsó Ferenc (2008): Közoktatás a zárványtársadalomban. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 129-144. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- Gerschenkron, A.: A gazdasági elmaradottság történelmi távlatból. In: Lengyel György-Szántó Zoltán (szerk.): *Gazdaságszociológia*. Budapest: Aula Kiadó, 64-81.
- Gil, Daniel–Pereira, Margarida–Teixeira, José Alfonso (2011): The Multi-Scale Approach of Territorial Cohesion: an Analysis from the European Periphery. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Granovetter, M (2006): A gazdasági intézmények társadalmi megformálása: a beágyazottság problémája. In Lengyel György-Szántó Zoltán (szerk.): *Gazdaságszociológia*. Budapest: Aula Kiadó, 32-47.
- Gyáni Gábor (2002): Történetírás és statisztika: Kapcsolatuk forgandó sorsa. In Gyáni Gábor: *Történetészdiskurzusok. A múlt ösvényén sorozat*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 22-35.

- Gyáni Gábor (2002): Történetírás és statisztika: Kapcsolatuk forgandó sorsa. In Gyáni Gábor: *Történetészdiskurzusok. A múlt ösvényén sorozat*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 22-35.
- Hankiss Elemér (1997): Állam és közérdek. In Gombár Csaba-Hankiss Elemér-Lengyel László (szerk.): *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*. Budapest: Korridor Politikai Kutatások Központja
- Hankiss Elemér (2004): Társadalmi csapdák. In Hankiss Elemér: *Társadalmi csapdák és diagnózisok. Tanulmányok a hetvenes évekből*. Budapest: Osiris Kiadó, 13-52.
- Hansen, Niles M. (ed.) (1974): *Public Policy and Regional Economic Development. The Experience of Nine Western Countries*. Cambridge, Mass: Ballinger Publishing Company
- Hardin, Russel (1998): A kollektív cselekvés mint megegyezéses, N szereplős fogolydilemma. In Csontos László (vál.): *A racionális döntések elmélete*. Budapest: Osiris Kiadó-Láthatatlan Kollégium, 191-208.
- Helland, L. – Sørensen, R. J. (2009): Geographical redistribution with disproportional representation: a politico-economic model of Norwegian road projects. *Public Choice*, 139 (1-2): 5-19.
- Hirschman, Albert O. (1995): *Kivonulás, tiltakozás, hűség. Hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek és államok hanyatlására az érintettek?* Budapest: Osiris Kiadó
- Horváth Gyula (2001a): Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikája. In Horváth Gyula (szerk.): *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 13-39.
- Horváth Gyula (2001b): *Decentralizáció és regionalizmus Európában*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Habilitációs Előadások 3.
- Horváth Gyula (2003): *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Hrubi László (2000): A régiók szerepének felértékelődése a magyar területi struktúrában. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 139-148.
- Hutkai Zsuzsanna (2009): Az önkormányzatok pályázati eredményei regionális dimenzióban. *Területi Statisztika*, 12(49) (6): 628-646.
- Jablonszky György (2011): *Területi forrásallokációs vizsgálatok*. NFÜ Tematikus füzetek. Budapest: NFT Központi Monitoring Főosztály
- Janky Béla (2008): Méltányosság, egyenlőtlenségek és bizalom. In S. Nagy Katalin – Orbán Annamária (szerk.): *Értékek és normák interdiszciplináris megközelítésben*. Budapest: Gondolat, 304-316.
- Jasay, Anthony de (2002): *Az állam*. Budapest: Osiris Kiadó
- Johnson, David B. (1999): Közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba. Budapest: Osiris Kiadó, 236-244.
- Jókay, Károly–Kristóf, Zoltán–Szepesi, Gábor (2003): Capital Investment Funding in Hungary. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development:*

- Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute, 45-62.
- K.D. 2007: A Kormány döntött az Új Magyarország Fejlesztési Terv akcióterveitől (2007). Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. Forrás: http://www.nfu.hu/a_kormany_dontott_az_uj_magyarorszag_fejlesztési_terv_akcioterveiről
- Kárpáti Zoltán (1992): A területi egyenlőtlenségről és az önkormányzat lehetőségeiről. In Gáthy Vera (szerk.): *Leltár*. Budapest: MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, 19-25.
- Kasza, Artur (2011): Institutional Cohesion and the Implementation of Regional Policy in Poland. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers and presentations)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Kelemen Eszter (2005): A civil szektor Magyarországon. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 4-8. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- Kemény–Janky (2004): Települési és lakásviszonyok. *Beszélő*, 9 (4): 96-111. Forrás: <http://beszelo.c3.hu/04/04/13kemeny.htm> (letöltve: 2012. május 28.)
- Kemmerling, Achim – Stephan, Andreas (2002): The Contribution of Local Public Infrastructure to Private Productivity and its Political Economy: Evidence from a Panel of Large German Cities. *Public Choice*, 113 (3-4): 403-424.
- Kemmerling, Achim–Bodenstein, Thilo (2006): Partisan Politics in Regional Redistribution. Do Parties Affect the Distribution of EU Structural Funds across regions? *European Union Politics*, 7 (3): 373-392. Forrás: http://peer.ccsd.cnrs.fr/docs/00/57/17/31/PDF/PEER_stage2_10.1177%252F1465116506066264.pdf (letöltve: 2012. augusztus 7.)
- Kengyel Ákos (2001): A fejlettségi különbségek mérséklődése az Európai Unióban. In Horváth Gyula (szerk.): *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 148-156.
- Kengyel Ákos (2008): *Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Kertesi Gábor–Ábrahám Árpád (1996): A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon 1990 és 1995 között. *Közgazdasági Szemle*. 43. évf. (7-8). 653-681.
- Kirbiš, Monika (2011): The Importance of European Funds in reducing Disparities in Development between European Regions and Creating an Optimal Model for Absorption of European Funds. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference (papers)*. Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Kirbis.pdf> (letöltve: 2012. augusztus 14.)
- Klauber Mátyás–Nagy Katalin (2010): Európai uniós támogatások és a hazai fejlesztéspolitika. In Kolosi Tamás–Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2010*. Budapest: TÁRKI Társadalmi Kutatási Intézet Zrt., 159-176.

- Kollár Kitti–Káposzta József–Nagy Adrienn–Nagy Henrietta–Vudiné Prohászka Viktória (2011): Do the Structural and Cohesion Funds represent real means of development in the least-developed territories of Hungary? *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Konrád György-Szelényi Iván (2000): *Urbanizáció és területi gazdálkodás*. Szeged: JGYF Kiadó
- Kovách, Imre (2000): LEADER, a New Social Order, and the Central- and East-European Countries. *Sociologia Ruralis*, 40 (2): 181-189.
- Kovách Imre (2005a): Kistérségek összehasonlítása – adatok a kistérségekről. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 17-36. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- Kovách Imre (2005b): A civil szervezetek részvétele a magyar területfejlesztésben. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 136-138. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- Kovách Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektjesítése és a projekt osztály. Hozzászólás a projektjesítés következményei vitához. *Szociológiai Szemle*, 17 (3-4): 214-222.
- Kovách Imre (2008): Önkormányzati hatalom, projektjesítés és az új kormányzás. In Bódi F. (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 113-128.
- Kovách Imre (2010): *A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai*. MTA doktori értekezés. Budapest: MTA PTI. Forrás: http://real-d.mtak.hu/296/4/kovachimre_5_Mu.pdf (letöltve: 2012. január 27.)
- Kovách Imre–Kristóf Luca (2005): A hatalom projektjesítése. Az európai integráció hatalmi és politikai következményeiről. In Bayer József–Kovách Imre (szerk.): *Kritikus leltár. A rendszerváltás három évtizede*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 231–251.
- Kovách Imre–Kristóf Luca (2005): A regisztrált civil szervezetek. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 36-55. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- Kovách Imre–Kristóf Luca (2007): Közvetítő szereplők a vidéki javak és szolgáltatások piacán. In Kovách Imre (szerk.): *Vidékiek és városiak. A tudás- és imázshasználat hatásai a vidéki Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan-MTA PTI, 105-119.
- Kovách Imre–Kučerová, Eva (2006): The project class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis*, 46 (1): 3–21.
- Kovách Imre–Kučerová, Eva–Megyesi Boldizsár (2005): Civil szervezetek az európai területfejlesztésben. Európai tendenciák, példák. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, digitális archívum, 109-135. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)

- Kovách Imre–Megyesi Boldizsár–Nagy Luca (2005): Értékelés és összehasonlítás. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 78-83. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- Kovách Imre–Nagy Kalamász Ildikó (2006): Társadalmi és területi egyenlőtlenségek. In Kovách Imre (szerk.): *Társadalmi metszetek. Hatalom, érdek, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon. Szociológiai tanulmányok*. Budapest: Napvilág Kiadó, 161-177.
- Krippendorff, K. (1995): *A tartalomelemzés módszertanának alapjai*. Budapest: Balassi Kiadó
- Kristóf Luca (2005): A nem regisztrált civil szervezetek. In Kovách Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika*. Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 56-77. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- Krugman, Paul (2003): *Földrajz és kereskedelem*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó
- Kuliesis, Gediminas–Nakrosis, Vitalis–Petkevicius, Algirdas–Radcilavicus, Sarunas (2003): Capital Investment Funding in Lithuania. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Opes Society Institute, 85-99.
- Kullmann Ádám (2009): *A regionális gazdaságfejlesztés eszközrendszere és magyarországi alkalmazása. PhD értekezés*. Budapest: ELTE. Forrás: http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2009/kullmann_a.pdf (letöltve: 2012. július 16.)
- Ladányi János (2010 [1975]): Fogyasztói árak és szociálpolitika. In Ladányi János (szerk.): *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika. Válogatott tanulmányok (1975-2010)*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 13-33.
- Ladányi János (2010 [2000]): Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika. Válogatott tanulmányok 1975-2010*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 451-460.)
- Ladányi János (2010 [2009a]): Létezett-e a szocialista típusú urbanizációs modell? In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika. Válogatott tanulmányok 1975-2010*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 410-420.
- Ladányi János (2010 [2009b]): Kompország az Európai Unióban. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika. Válogatott tanulmányok 1975-2010*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 779-789.
- Ladányi János–Szelényi Iván (2010 [1997]) Szuburbanizáció és gettósodás. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika. Válogatott tanulmányok 1975-2010*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 423-450.
- Ladányi János–Szelényi Iván (2010 [2005]): Az újrakörzetesítés társadalmi ára. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika. Válogatott tanulmányok 1975-2010*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 712-721.
- Ladányi János–Virág Tünde (2010 [2009]): A szociális és etnikai alapú lakóhelyi szegregáció változó formái Magyarországon a piacgazdasági átmenet időszakában. In Ladányi János: *Egyenlőtlenségek, redisztribúció, szociálpolitika. Válogatott tanulmányok 1975-2010*. Budapest: Új Mandátum Kiadó, 712-722-748.

- Lamperth M. (2008): Az önkormányzati reform és a kistérségi integráció szerepe a felzárkóztatásban. In Bódi F. (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 11-30.
- Lengyel Imre (2003): *Verseny és területi fejlődés. Térségek versenyképessége Magyarországon*. Szeged: JATEPress Kiadó
- Lengyel Imre-Mozsár Ferenc (2002): A külső gazdasági hatások (externáliák) térbelisége. *Tér és Társadalom*. XVI. évf. 2002. 1-20. o. Forrás: internet.
- Lóránd Balázs (2009): Konvergencia és fejlesztéspolitika az Európai Unióban és Magyarországon. A területi differenciáltságot befolyásoló hazai fejlesztéspolitika értékelése az I. Nemzeti Fejlesztési Terv pályázati forrásainak allokációja alapján. Doktori értekezés. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar. Forrás: http://www.rphd.ktk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Lorand_Balazs_disszertacio.pdf (letöltve: 2012. július 6.)
- Lóránd Balázs (2011): Performance and Effectiveness of the Cohesion Policy – Evaluation of the Allocation Mechanisms. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Lőcsei Hajnalka (2010): *Területi növekedési pályák Magyarországon, 1990-2008. Doktori értekezés*. Budapest: ELTE Forrás: http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2010/locsei_h.pdf (letöltve: 2010. augusztus 7.)
- Lőrincz László (2007): A járadékszerzés elmélete. *Kormányzás, közpénzügyek, szabályozás*. 1, 105–125.
- Mačys, Gediminas (2007): Cohesion and Competitiveness of Regions in Lithuania. *Regional. Regions in Focus Conference (papers)*. Forrás: <http://www3.mruni.eu/~int.economics/3nr/Macys.pdf> (letöltve: 2012. augusztus 4.)
- Maksymenko, Serhiy (2000): Ukrajna regionális politikája: az átmenet kihívásai. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 119-129.
- Marelli, Enrico (2007): Specialisation and Convergence of European Regions. *The European Journal of Comparative Economics*, 4 (2): 149-178. Forrás: <http://eaces.liuc.it/18242979200702/182429792007040203.pdf> (letöltve: 2012. augusztus 16.)
- Martin, Philip (2000): The Role of Policy in the Process of Regional Convergence. *Regional Development Policy and Convergence in the EU Conference. European Investment Bank. (papers)*. Forrás: <http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/martinp/EIB2.pdf> (letöltve: 2012. augusztus 4.)
- Martin, Ron–Tyler, Peter (2006): Evaluating the Impact of the Structural Funds on Objective 1 Regions: An Exploratory Discussion. *Regional Studies*, 40 (2): 201-2010.
- Matkowski, Zbigniew–Próchniak, Mariusz (2004): Real Economic Convergence in the EU Accession Countries. *European Association for Comparative Economics Studies (EACES) 9th Bi-Annual Conference: Development Strategies - A*

- Comparative View (papers).* Forrás: <http://www.bus.bton.ac.uk/eaces/papers/5e3.pdf> (letöltve: 2012. augusztus 16.)
- Megyesi Boldizsár (2007): Találkozik-e a fejlesztéspolitika és a magyar lakosság vidékpercepciója? In Boda Zsolt–Kovács Imre–Szoboszlai György (szerk.): *Hatalom, közbeszéd, fejlesztéspolitika. Elemzések politikai jelenségekről.* Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, Műhelytanulmányok, digitális archívum, 82-89. A forrás az Interneten elérhető: <http://www.mtapti.hu/pdf/fiatkut.pdf> (letöltve: 2011. május 9.)
- Merton, Robert K. (1968): The Matthew Effect in Science. The reward and communication systems of science are considered. *Science*, 159 (3810); 56-63. Forrás: <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf> (letöltve: 2011. március 25).
- Merton, Robert K. (2002): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra.* Budapest: Osiris Kiadó
- Moksony Ferenc (1985): *A kontextuális elemzés.* Budapest: KSH Népeségtudományi Kutató Intézetének Demográfiai Módszertani Füzetek 3.
- Moksony Ferenc (2003): Születési régió és öngyilkosság. Létezik-e az önpusztítás területi szubkultúrája? *Demográfia*, 46 (2-3): 203-225.
- Moksony Ferenc (2005): A hatáselemzés módszerei. In *A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata.* Budapest: TÁRKI, 41-112. Forrás: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a766.pdf> Letöltve: 2007. június 2.
- Moksony Ferenc (2006): *Gondolatok és adatok. Társadalomtudományi elméletek empirikus ellenőrzése.* Második kiadás. Budapest: Aula Kiadó
- Moksony Ferenc (2009): *Összefoglaló mutató létrehozása – átlagolás és főkomponenselemzés. Hogyan hozhatunk létre több különböző változóból egyetlen összefoglaló mutatót? Átlagolás és főkomponenselemzés. (Módszertani jegyzet).* Kézirat. (Elérhető a szerző előzetes engedélyével honlapjáról.)
- Molnár Ernő–Pénzes János–Radics Zsolt (2011): The Spatial Aspects of the Allocation of European Development Resources in Hungary between 2004 and 2010. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Nagy Henrietta–Káposzta József–Nagy Adrienn–Kollár Kitty (2011): Have the regional inequalities increased or decreased in the Hungarian regions due to the Structural and Cohesion Funds or not? *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Nagy Ildikó (2005): A területfejlesztésben működő civil szervezetek jogi és működési keretei. In Kovács Imre (szerk.): *A civil szervezetek és a területfejlesztési politika.* Budapest: MTA PTI, Műhelytanulmányok, Digitális Archívum, 9-16. Forrás: <http://www.mtapti.hu/pdf/mtcivil.pdf> (letöltve: 2012. március 22.)
- NÁKT 2007: Átrajzolják a kistérségi térképet. *Népszabadság*, 2007. október 19. Forrás: <http://www.nol.hu/archivum/archiv-468406>
- Nemes Nagy J.-Tagai G. (2009): Területi egyenlőtlenségek, térszerkezeti determinációk. *Területi Statisztika*, 12 (49) évf. (2): 157-169.

- Nemes Nagy József (2003): Gazdasági-társadalmi súlypontok és mozgásuk az ezredvégi Magyarországon. *Területi Statisztika* 6 (43). évf. (1.) 3-14.
- Nemes Nagy József (2005): Fordulatra várva – a regionális egyenlőtlenségek hullámai. In Dövényi Zoltán-Schweizer Ferenc (szerk.): *A földrajz dimenziói*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Földrajzi Kutatóintézet, 141-158.
- Nemes Nagy József-Kullman Ádám-Fekete Attila-Szabó Pál (2000): A területi fejlődés „állami” és „piaci” útjai az 1990-es években. *Területi Statisztika*. 3 (40). évf. (3.) 203-220.
- NFÜ KF (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Kistérségi Fejlettség) (2008): *Kistérségi fejlettség és I. NFT-s fejlesztési teljesítmény kapcsolata*. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. Forrás: http://www.nfu.hu/teruleti_elemezsek_nft (letöltve: 2012. augusztus 10.)
- NFÜ KGEF (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Kistérségi Gazdasági Erő és Fejlettség) (2008): *Kistérségi becsült gazdasági erő (GDP) és a kistérségi fejlesztési teljesítmény*. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. Forrás: http://www.nfu.hu/teruleti_elemezsek_nft (letöltve: 2012. augusztus 10.)
- NFÜ TK (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Területi Konvergencia) (2008): *Európa, régiók, konvergencia: a regionális politika lehetőségei és eredményei az EU-ban*. Budapest: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség. Forrás: http://www.nfu.hu/teruleti_elemezsek_nft (letöltve: 2012. augusztus 10.)
- North, Douglass C. (1990 [2010]): *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. Magyarul megejelent: Melegh Attila (ford.) (2010): *Intézmények, intézményi változás és a gazdasági teljesítmény*. Budapest: Helikon Kiadó
- Nyikos Györgyi (2011): Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés. *Területi Statisztika*, 14 (51.) évf. (1) 38-51.
- Obádovics Csilla-Kulcsár Kálmán (2008): Tartós munkanélküliség vidéki térségekben. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 205-220. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- OGY67 (2007): 67/2007. (VI. 28.) országgyűlési határozat a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről Forrás: <http://www.complex.hu/kzldat/o07h0067.htm/o07h0067.htm>
- Olson, Mancur (1987): *Nemzetek felemelkedése és hanyatlása: gazdasági növekedés, stagfláció és társadalmi korlátok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó
- Olson, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája. Közjavak és csoportelmélet*. Budapest: Osiris Kiadó
- Olson, Mancur (1998): A mezőgazdaság kizsákmányolása és támogatása. In Fertő I.-Éder T. (szerk.): *Az agrárpolitika gazdaságtana. Válogatott tanulmányok*. Budapest: Századvég Kiadó, 257-266.
- Orbán Annamária (2006): *Community actions for collective goods. An interdisciplinary approach to the internal and external solutions to collective action problems. The case of Hungarian condominiums*. Budapest: Akadémiai Kiadó

- Orbán Annamária-Szántó Zoltán (2006): A társadalmi tőke koncepciója. In Szántó Zoltán: *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban. Tanulmányok a gazdaság-szociológia és a politikai gazdaságtan néhány kortárs elméleti irányzatáról*. Budapest: Helikon Kiadó, 137-155.
- OTK (2005): Országos Területfejlesztési Koncepció. Forrás: http://www.nfu.hu/orszagos_teruletfejlesztési_koncepcio
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona (2003): *A területfejlesztés irányítása*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara. Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Hablitációs Előadások 5.
- Pálné Kovács Ilona (2009): Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, 18 (4): 37-60.
- Pascariu, Simona (2000): Programrégiók és a határ menti területek fejlesztése Romániában. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 60-71.
- Perger Éva (2009a): Az EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége. Budapest: ECOSTAT Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Forrás: http://www.kozigkut.hu/doc/perger_09szept.pdf (letöltve: 2012. augusztus 9.)
- Perger Éva (2009b): Uniós regionális támogatások felhasználása Magyarországon. Polgári Szemle, 5 (5). Forrás: http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=352&paging=1 (letöltve: 2012. augusztus 9.)
- Pike, Andy–Rodríguez-Pose, Andrés–Tomaney, John (2007): What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 41 (9): 1253-1269.
- Pokol Béla (1997): *Szociológiaelmélet*. Budapest: Felsőoktatási Koordinációs Iroda
- Polányi Károly (1976): *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet. Tanulmányok*. Budapest: Gondolat Kiadó
- Polverari, Laura (2011): The Effectiveness of Cohesion Policy Implementation: Conflicting Accountabilities and Accountability/Efficiency Trade-offs. *What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate. Regional Studies Association Conference 2011. (papers)* Forrás: <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (letöltve: 2012. április 3.)
- Popa, Afrodita (2003): Capital Investment Funding in Romania. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Opes Society Institute, 125-146.
- Preide, Mudite–Strazda, Agita (2003): Capital Investment Funding in Latvia. In Davey, Kenneth (szerk.): *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Opes Society Institute, 63-83.
- Pupek E. (2008): Nemzeti stratégiák az Európai Unió kohéziós politikájának megvalósításáért. In Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*.

- Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete, 279-294. Forrás: <http://www.mtapti.hu/innotars/losskonyv.html>
- Putnam, Robert D. (2006): Egyedül tekézni: Amerika csökkenő társadalmi tőkéje. In Lengyel György-Szántó Zoltán (szerk.): *Gazdaságszociológia. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Aula Kiadó: 207-219.
- Salamon, Lester M.-Anheier, Helmut K. (1995): *Szektor születik. A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Salamon, Lester M.-Anheier, Helmut K. (1999): *Szektor születik II. Összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról*. Budapest: Civitalis Egyesület
- Samuelson, P. A.-Nordhaus, W.D. (2005): *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Sik Endre (2006): Tőke-e a kapcsolati tőke, s ha igen, mennyiben nem? *Szociológiai Szemle* 2, 72–95.
- Sólyom Z. (2007): Reformlépték: kistérségi válaszok és új házasságok. *ÖN-KOR-KÉP*, 17. évf. 159. (4), 6-7. (Elérhető: http://www.onkorkep.hu/17_04/pdf/200704_web.pdf)
- Somlyódy Edit (2006): Nemzetállami várospolitikák és az Európai Unió policentrizmus koncepciója. *Tér és Társadalom*, 20 (4): 31-47.
- Stead, Dominic–Nadin, Vincent (2011): Shifts in territorial governance and the Europeanization of spatial planning in Central and Eastern Europe. In Adams, Neil–Cotella, Giancarlo–Nunes, Richard (eds.): *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning. Knowledge and policy development in an enlarged EU*. London–New York: Routledge, 154-171.
- Stigler, George J. (1989a): A közgazdászok hagyományos elmélete az állam gazdasági feladatairól. In Kertesi Gábor (vál.): *Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 313-324.
- Stigler, George J. (1989b): Az állami szabályozás elmélete. In Kertesi Gábor (vál.): *Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó: 325-352.
- Švigir, Zdravko–Teodorović, Ivan (2000): A sokszínűség, mint fejlesztési forrás. A régiók szerepe Horvátországban. In Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. Pécs: Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, 87-97.
- Szabics Lilla-Márványkövi Ferenc (2004): Szegény, szegényebb, legszegényebb: az önhikiséget befolyásoló tényezők vizsgálata magyarországi települési önkormányzatok körében. In *Regionalitás és társadalmi egyenlőtlenség. Zárójelentés*. Budapest: TÁRKI, 221-247. Forrás: www.tarki.hu
- Szakadát László (1996): Új idők – szelecskék. Az új intézményi közgazdaságtan magyarországi elterjedése. *Közgazdasági Szemle* 43. évf. (5), 431-436.
- Szántó Zoltán (2006): A társadalomtudományi magyarázat szintjei: módszertani individualizmus és a racionális cselekvés típusai. In Szántó Zoltán: *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban. Tanulmányok a gazdaságszociológia és a politikai gazdaságtan néhány kortárs elméleti irányzatáról*. Budapest: Helikon Kiadó, 9-37.

- Szántó Zoltán-Orbán Annamária (2006): Douglass North és az intézményi változás politikai gazdaságtana. In Szántó Zoltán: *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban. Tanulmányok a gazdaságszociológia és a politikai gazdaságtan néhány kortárs elméleti irányzatáról*. Budapest: Helikon Kiadó, 88-103.
- Szelényi I. (1990): Társadalmi egyenlőtlenségek az államszocialista redistributív gazdaságokban. In Szelényi I.: *Új osztály, állam, politika*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 165-202.
- Szelényi I.-Manchin R. (1990): Szociálpolitika az államszocializmusban. In Szelényi I.: *Új osztály, állam, politika*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 203-257.
- Szepesi Balázs-Szűrszabó Péter (2006): Indikátorok használata az ÚMFT végrehajtásának és hatásainak nyomon követése és értékelése céljából. *Európai Tükör*, 11 (9): 101-112.
- Szigeti Ernő (2007): *Az állam területi és helyi szervei, működésük térbeli keretei*. IV. Budapest. Forrás: http://www.kszk.gov.hu/data/cms19144/16_resztan_szigeti_kataszter_070625d.pdf
- Szörfi Béla (2004): Gazdasági növekedés és felzárkózás: elméletek és tanulságok. KOPINT-DATORG Műhelytanulmányok 41. Budapest: KOPINT-DATORG. Forrás: <http://www.kopint-tarki.hu/kiadvanyaink/muhely/mt41.pdf> (letöltve: 2010. augusztus 7.)
- T.E. (2005): Területi egyenlőtlenségek. In *Regionális elemzési módszerek. ELTE Regionális Földrajzi Tanszék Regionális Tudományi Tanulmányok 11. kötet*. Budapest: ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA-ELTE Regionális Tudományi Kutatócsoport (A forrás az Interneten is hozzáférhető: http://geogr.elte.hu/REF/REF_Kiadvanyok/REF_RTT_11/RTT-11-03-teregyenlotlenseg.pdf. Letöltve: 2010. március 28.)
- Torkos Veronika (1992): A területi elmaradottság értelmezése és új jelenségei. In Gáthy Vera (szerk.): *Leltár*. Budapest: MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, 25-33.
- Tóth István György (1991): A társadalmi (elosztási) igazságosság problémája. *Szociológiai Szemle*, 1 (1): 151-171.
- TTT (1996): 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600021.TV
- TTT (1999): A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 1999. évi XCII. Törvény (1999)
- Tullock, Gordon (2005): *Public goods, redistribution and rent seeking*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited
- Vági Gábor (1972): *Az infrastrukturális beruházások és a tanácsi fejlesztések területi alakulása 1959-től a IV. ötéves terv időszakáig*. Előtanulmányok „A falu társadalmi struktúrájának és a falusi életmódnak a változásai” című témához, 11. sz. füzet. Budapest: MTA Szociológia Kutató Intézet
- Vági Gábor (1982): *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás – társadalmi egyenlőtlenségek*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

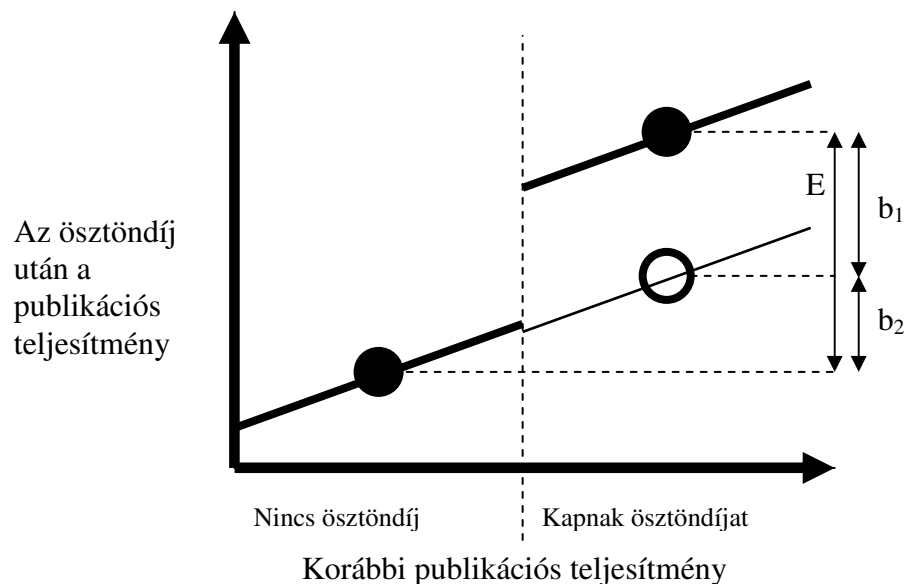
- Vági Gábor (1991): „Mit ér” egy község? „Mit ér” egy megye? (A tanácsi fejlesztések intézményi szerkezetéről). In Vági G. (Radnóti Sándor – szerk.): *Magunk, uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*. Budapest: Gondolat Kiadó, 125-146.
- Vandermotten, Christian–Halbert, Ludovic–Roelandts, Marcel–Cornut, Pierre: (2008): European Planning and the Polycentric Consensus: Wishful Thinking? *Regional Studies*, 42 (8): 1205-1217.
- Vécsei Pál (2011): A 2006 és 2010 közötti területi politikai szerkezetváltozás és a területi reálfolyamatok összefüggésének alakulása. In Tardos Róbert–Enyedi Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 383-407. Forrás: www.valasztaskutatas.hu (letöltve: 2012. április 22.)
- Vicsek L. (2006): *Fókuszcsoport. Elméleti megfontolások és gyakorlati alkalmazás*. Budapest: Osiris Kiadó
- Virág Tünde (2009): Szegények a kistelepülések fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein. *Esély*, 20 (4): 38-54. Forrás: http://www.esely.org/kiadvanyok/2009_4/02virag.pdf (letöltve: 2012. május 29).
- Voszka Éva (1993): *Jelentések az alagútból. A redisztribúció újraéledése*. Budapest: Pénzügykutató Rt.
- Voszka Éva (2006): Uniós támogatások – a redisztribúció új szakasza? *Külgazdaság* 50. (6): 8-30.
- Weber, Max (1994): A közösségek gazdasági kapcsolatai (gazdaság és társadalom) általában. In Lengyel György-Szántó Zoltán (szerk.): *A gazdasági élet szociológiája*. Budapest, Aula Kiadó, 7-15.
- West, Tina – Ostrom, Elinor (1993): Consent and the Provision of Local Public Goods and Services: Some Reflections from Ghanaian and Nigerian Experiences. In Jenkins, Jerry - Sisk, David E. (eds.): *Development by Consent. The Voluntary Supply of Public Goods and Services*. San Francisco: ICS Press, 79-115.
- Winters, L. A. (1998): A mezőgazdasági támogatás úgynevezett „nem gazdasági” célkitűzései. In Fertő I.-Éder T. (szerk.): *Az agrárpolitika gazdaságtana. Válogatott tanulmányok*. Budapest: Századvég Kiadó, 113-149.

MELLÉKLETEK

Függelék 1.: Módszertani vázlat – a hatásvizsgálat statisztikai eszközrendszerének kidolgozása

A fejlesztési források kistérségi szintű lehívását alakító intézményi szabályozás hatásvizsgálatának mikéntje

Jelen gondolatmenet során abból indulunk ki, hogy amennyiben a kistérségi kedvezményezettség non-equivalent control group design kvázi-kísérleti módszerrel (Moksony 2005: 68) igyekszünk mérni, csak alacsony belső érvényességű összefüggésekhez juthatunk, mivel feltételezhetően a kistérségek között egyéb jellemző(k) tekintetében is különbség(ek) van(nak) (pl. eltérő a fejlesztési/fejlődési hajlam, lehetőségek). Ezért valamiként szükséges ezeket a különbségeket is beemlíteni az elemzésbe: így jutunk el a regression discontinuity design-hoz (Moksony 2005: 98), melynek lényeges elemei közül itt azt emeljük ki, hogy a beavatkozás hatása mellett számolni kell egy eleve meglévő tendenciával is. A hivatkozott – vezérfonalként szolgáló – irodalomban ismertetett példát használva: az ösztöndíj hatása az ösztöndíjat kapott kutatók magasabb publikációs teljesítményének csak egy részéért felelős, mivel a publikációs teljesítmény ráül egy eleve meglévő tendenciára (b_2 -re):



(Moksony 2005: 101. alapján)

Az E („effect”) két részből épül fel: az ösztöndíj tiszta hatása (b_1), plusz az az eleve meglévő tendencia, hogy az eleve többet publikálók valószínűleg termékenyebb

egyetemen, termékenyebb tanszéken, termékenyebb kutatók között dolgoznak (b_2). Ezért megtévesztő lenne, ha a csoportátlagok közötti nyers különbséget tekintenénk az ösztöndíj hatásának, mivel ezért részben a b_2 a felelős. Vagyis a valós hatás mindig a **kísérleti csoportban mért**, és a meglévő tendencia alapján ugyanezen csoportban **várt** átlagérték közötti különbség (az ábrán a teli és üres korong közötti különbség).

Hasonló gondolatmenetet alkalmazunk a fejlesztési források allokációját vizsgáló elemzésünkben is. Ennek kifejtését mutatjuk be alább. A hatások értelmezéséhez az alábbi feltételezésekkel élünk:

1. A fenti példával megegyezően: minél fejlettebb (pl. anyagi erőforrásokkal való ellátottság, dinamikus vezetés stb.) egy kistérség (minél kevésbé elmaradott), annál jobb a fejlesztési képessége (a forráslehívási képessége). Ily módon alapvetően meg tudjuk tartani az ösztöndíjas példa b_2 pozitív értékére vonatkozó feltételezését (az ábrán az egyenes jobbra felfelé tart, azaz növekszik a forráslehívási kapacitás)³⁶⁰. Lényegében mindegy azonban, hogy milyen előfeltevéssel élünk a b_2 vonatkozásában, hiszen az empirikus munka során úgyis kapunk rá egy becslést.
2. A hivatkozott példával ellentétben: itt a kísérleti csoport jelen kutatás esetében az ábra bal oldalán található, nem a jobb oldalán, mivel a kevésbé fejlett kistérségeket részesítik a kedvezményezettiség privilégiumával. Vagyis az általunk készített ábrákat **jobbról balra olvasva** értelmezzük (a beavatkozást mérő 'T' változó értéke 1, ha kedvezményezett a kistérség, s 0 ha nem kedvezményezett). Ezért a beavatkozás hatását is az ábra bal oldalán értelmezzük.

Erre teszünk kísérletet alább, a mankóként használt irodalomban szereplő egyenletet használva (Moksony 2005: 102):

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 T + b_2 X$$

Ahol T: 'treatment', beavatkozás

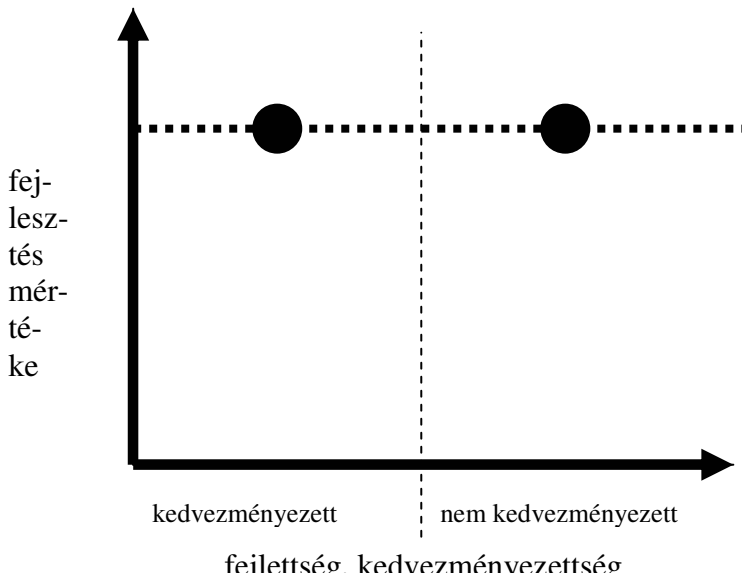
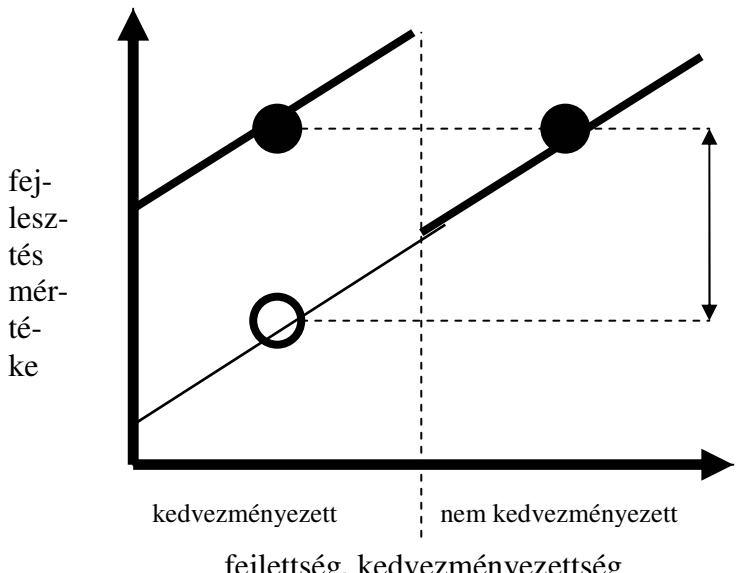
X: meglévő tendencia (kontextuális tényezők hatása.)

³⁶⁰ Elvileg elképzelhető a fordított eset is; a b_2 csökkenő tendenciát mutat: vagyis a fejlettebb térségek kevésbé jeleskednek a fejlesztési források lehívásában – pl. mert megelégszenek a meglévővel, vagy mert érzik, hogy lépéshátrányban vannak éppen az intézményi szabályozás miatt. Az a feltételezés azonban, hogy a jobb helyzetben lévő térségek kevésbé vágnak bele a fejlesztési versenybe, kissé életidegennek tűnik, ezért megtartjuk a b_2 -re vonatkozó pozitív feltételezést. Természetesen ha a b_2 -re vonatkozóan negatív értéket is tételeznénk fel, akkor is meg lehetne konstruálni az alább kidolgozott hatás-típusokat, csak a b_1 és b_2 együttes hatása másként adná ki a valós hatást.

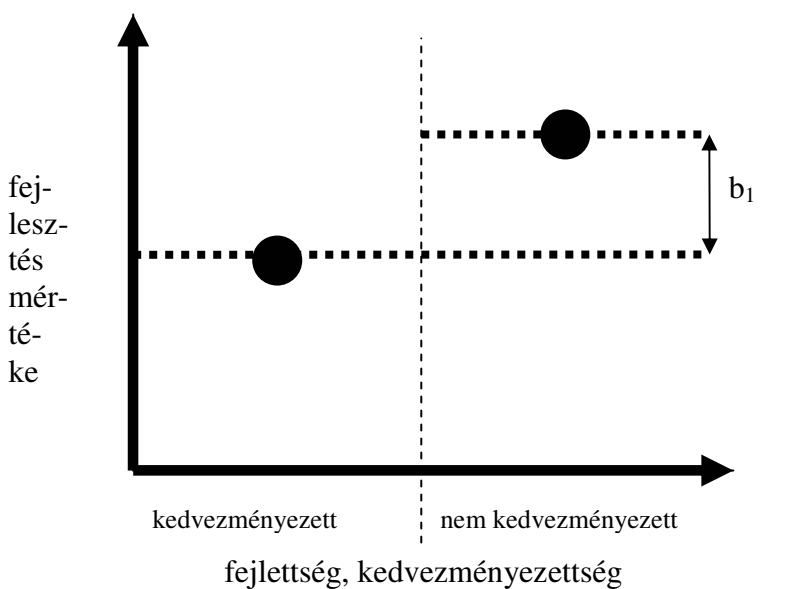
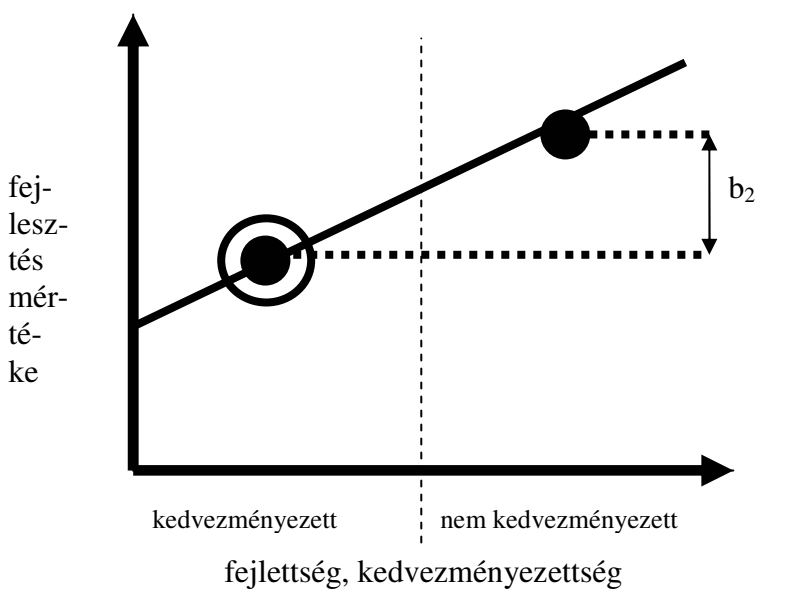
Fontos továbbá megjegyezni, hogy az előbbiek értelmében – s látszólag az 1. feltételezéssel ellentétben – az általunk szerkesztett alábbi ábrák értelmezése esetében negatív b_2 értékekkel kalkulálunk, hiszen a kísérleti (kedvezményezett) csoportba való átlépés az ábrán jobbról balra lépést jelent, s ekkor b_2 csökkenő, negatív hatást fejt ki a függő változóra.

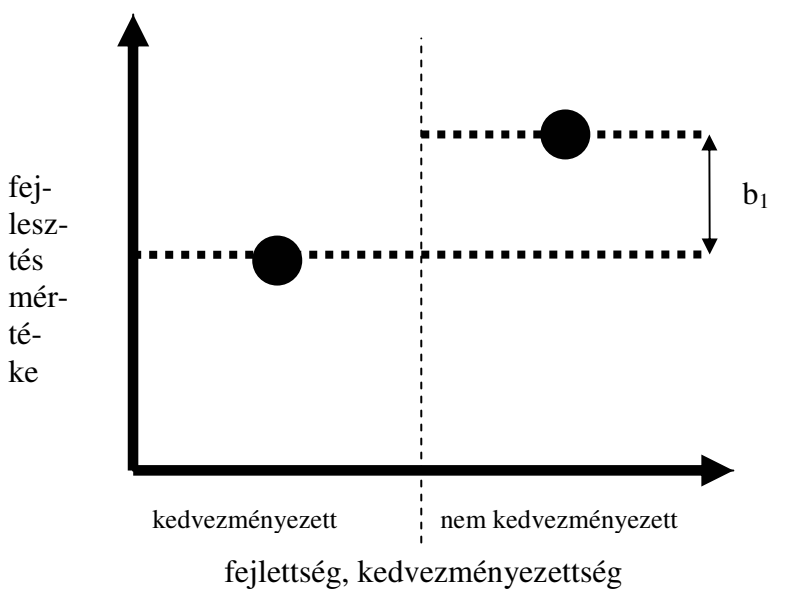
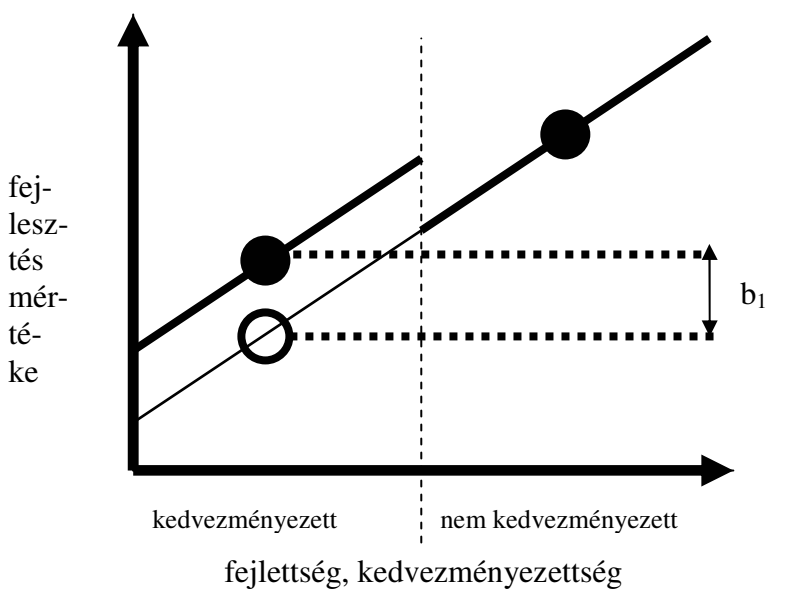
3. Feltételezzük, hogy létez(ne)ik X változó(k), mely(ek) segítségével mérni tudjuk az eleve meglévő különbség(ek)et. Ebben a tekintetben szükségszerűen eltávolodunk kissé a szigorú értelemben vett regression discontinuity design-től, mert nem lehetünk abban biztosak, hogy pontosan megtaláljuk azokat a jellemzőket, melyek alapján a kedvezményezett státuszt a kormányrendeletben kiosztották egyes kistérségeknek.

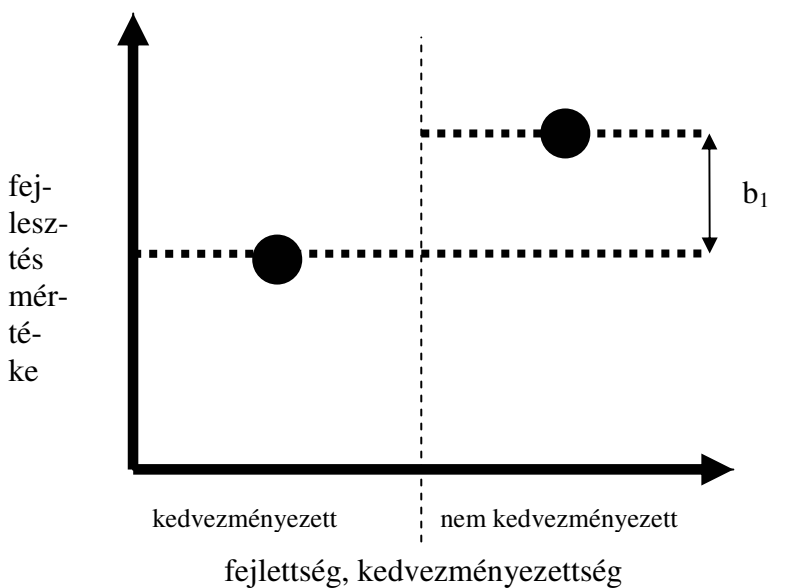
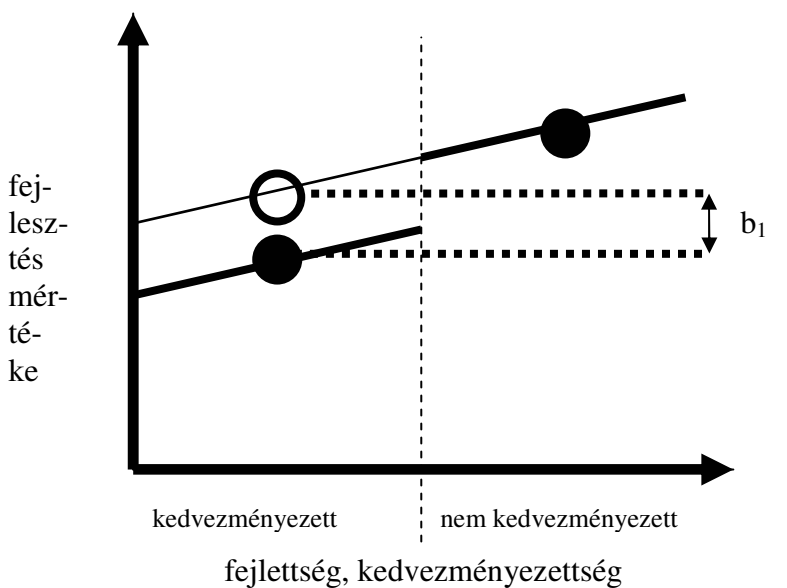
A lehetséges hatások beazonosításának mikéntjét az alábbi ábrákon megjelenített esetek alapján próbáljuk levezetni. (Megjegyzés: az ábrákon soronként az első oszlopban van feltüntetve római számmal, hogy milyen elképzelt viszonyt tapasztalunk a kedvezményezett és nem kedvezményezett kistérségek csoportátlagában, az ábra alatt pedig igyekszünk értelmezni a hatás valódiságát, nagyságát.)

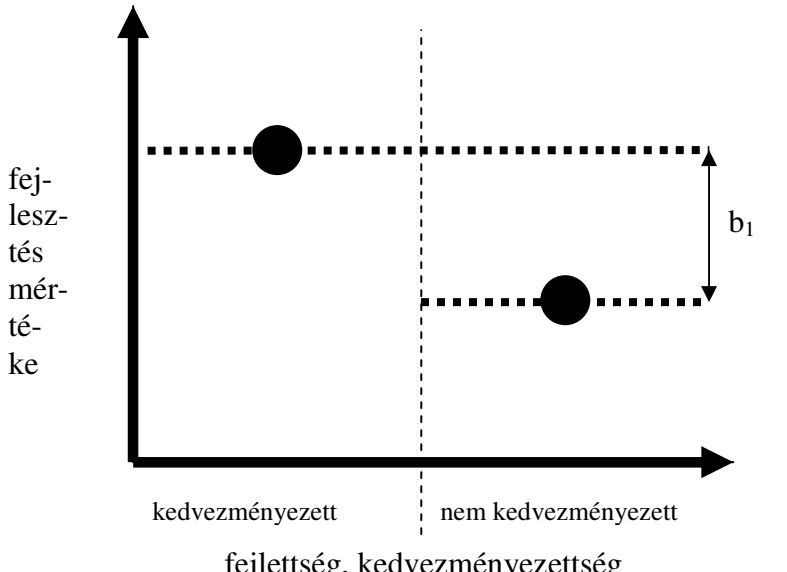
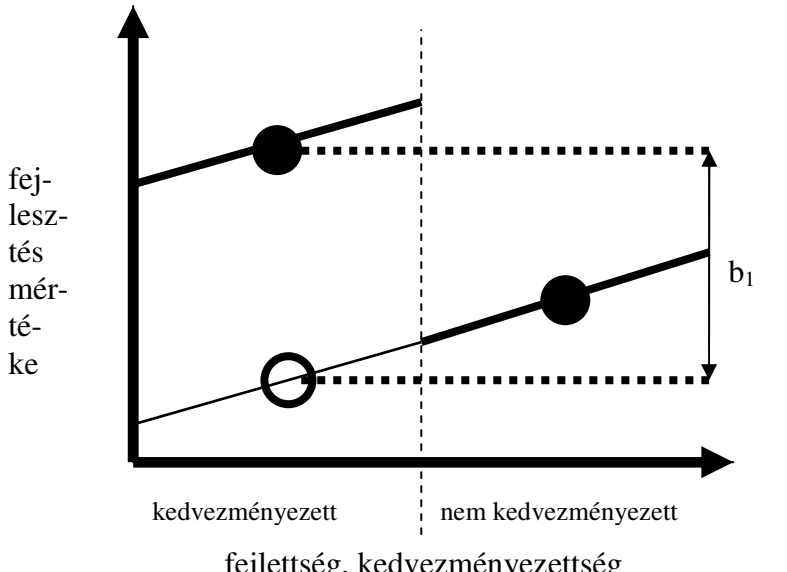
NON EQUIVALENT CONTROL GROUP DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T$	REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T+b_2X$ (b ₂ értéke negatív ³⁶¹)
<p>I. A mért csoportátlagok egyenlőek a kedvezményezett/nem kedvezményezett kistérségek csoportjában</p>  <p>Az intézményi szabályozásnak nincs hatása: b₁=0</p>	 <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: eliminálja b₂-t: b₁(+)=b₂(-)</p>

³⁶¹ Ha a nem kedvezményezett csoportból a kedvezményezett csoportra (az ábrán jobbról balra) lépünk át. Lásd ehhez: 2. sz. feltételezés második része.

NON EQUIVALENT CONTROL GROUP DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T$	REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T+b_2X$
<p>II. A kedvezményezett kistérségek csoportjában mért átlag alacsonyabb, mint a nem kedvezményezett kistérségek csoportjában</p>  <p>The graph shows a horizontal dashed line representing the predicted outcome. At the threshold (vertical dashed line), there is a downward jump labeled b_1. The x-axis is labeled 'fejlettség, kedvezményezettség' with 'kedvezményezett' to the left and 'nem kedvezményezett' to the right. The y-axis is labeled 'fejlesztés mértéke'.</p> <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: csökkenti a kedvezményezett kistérségek fejlesztési képességét: $b_1(-)$</p>	 <p>The graph shows a solid line representing the predicted outcome. At the threshold (vertical dashed line), there is a discontinuity labeled b_2. The x-axis is labeled 'fejlettség, kedvezményezettség' with 'kedvezményezett' to the left and 'nem kedvezményezett' to the right. The y-axis is labeled 'fejlesztés mértéke'.</p> <p>Az intézményi szabályozásnak nincs hatása: $b_1=0$, a két csoport átlagában tapasztalható különbség a csoportok közötti eleve meglévő különbség (a fejlődésre/fejlesztésre való hajlam, kontextuális tényező), azaz $b_2(-)$ hatása.</p>

NON EQUIVALENT CONTROL GROUP DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T$	REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T+b_2X$
<p>III. A kedvezményezett kistérségek csoportjában mért átlag alacsonyabb, mint a nem kedvezményezett kistérségek csoportjában</p>  <p>The graph shows a horizontal dashed line representing the predicted outcome \hat{Y} across the threshold. At the threshold (marked by a vertical dashed line), there is a downward jump of magnitude b_1. The x-axis is labeled 'fejlettség, kedvezményezettség' with 'kedvezményezett' to the left and 'nem kedvezményezett' to the right. The y-axis is labeled 'fejlesztés mértéke'.</p> <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: csökkenti a kedvezményezett kistérségek fejlesztési képességét: $b_1(-)$</p>	 <p>The graph shows two parallel upward-sloping lines representing the predicted outcome \hat{Y} across the threshold. At the threshold (marked by a vertical dashed line), there is a downward jump of magnitude b_1. The x-axis is labeled 'fejlettség, kedvezményezettség' with 'kedvezményezett' to the left and 'nem kedvezményezett' to the right. The y-axis is labeled 'fejlesztés mértéke'.</p> <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: növeli a kedvezményezett kistérségek fejlesztési képességét: $b_1(+)$, azonban természetesen hat az átlagra a $b_2(-)$ negatív tendenciája is</p>

NON EQUIVALENT CONTROL GROUP DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T$	REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T+b_2X$
<p>IV. A kedvezményezett kistérségek csoportjában mért átlag alacsonyabb, mint a nem kedvezményezett kistérségek csoportjában</p>  <p>The graph shows a horizontal dashed line representing the predicted outcome. At the threshold (vertical dashed line), there is a downward jump. The vertical distance between the two horizontal segments is labeled b_1. The x-axis is labeled 'fejlettség, kedvezményezettség' with 'kedvezményezett' to the left and 'nem kedvezményezett' to the right. The y-axis is labeled 'fejlesztés mértéke'.</p> <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: csökkenti a kedvezményezett kistérségek fejlesztési képességét: $b_1(-)$</p>	 <p>The graph shows two parallel upward-sloping lines. At the threshold (vertical dashed line), there is a downward jump. The vertical distance between the two lines at the threshold is labeled b_1. The x-axis is labeled 'fejlettség, kedvezményezettség' with 'kedvezményezett' to the left and 'nem kedvezményezett' to the right. The y-axis is labeled 'fejlesztés mértéke'.</p> <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: csökkenti a kedvezményezett kistérségek fejlesztési képességét: $b_1(-)$ Azonban a két eljárás által kapott b_1 értékek közül ez a valós, mert a csoportátlagok közötti különbség egy részéért b_2 negatív tendenciája felelős.</p>

<p>NON EQUIVALENT CONTROL GROUP DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T$</p>	<p>REGRESSION DISCONTINUITY DESIGN $\hat{Y}=b_0+b_1T+b_2X$</p>
<p>V. A kedvezményezett kistérségek csoportjában mért csoportátlag magasabb, mint a nem kedvezményezett kistérségek csoportjában</p>  <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: növeli a kedvezményezett kistérségek fejlesztési képességét: $b_1(+)$</p>	 <p>Az intézményi szabályozásnak van hatása: növeli a kedvezményezett kistérségek fejlesztési képességét: $b_1(+)$, Azonban ez a $b_1(+)$ lényegesen magasabb, mint amekkora hatást a másik eljárással mérünk, mivel ez a $b_1(+)$ eliminálja a $b_2(-)$ tendenciáját, s azon felül még tovább növeli a csoportátlagot.</p>

Függelék 2. A komplex adatbázisok részletes bemutatása

F2.1. A Dél-Alföldi régió kistérségeinek adatbázisa

Az elemzés alapjául szolgáló adatok a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség tájékoztatási adatbázisának (Jelentéskészítő és Lekérdező Keretrendszer³⁶²) a 2004-2006-os tervezési időszak (Nemzeti Fejlesztési Terv) területi jelentéseiből származnak (letöltés ideje: 2009. április 2.).

Függő változók

Az elemzés céljára általunk összeállított adatbázis – néhány adminisztratív információn kívül (pl. települések száma, lakónépesség) – a Dél-Alföldi Régió kistérségeinek a területfejlesztésben való sikerességének alábbi mutatóit tartalmazza:

Eredeti függő változó megnevezése	Mértékegység	Mérési szint
Beérkezett pályázatok száma	db	arány
Igényelt támogatási összeg	Ft	arány
Támogatott pályázatok száma	db	arány
Megítélt támogatási összeg	Ft	arány
Beérkezett pályázatok közül ROP ³⁶³	db	arány
Támogatott pályázatok közül ROP	db	arány
Beérkezett pályázatok közül AVOP ³⁶⁴	db	arány
Támogatott pályázatok közül AVOP	db	arány
Igényelt támogatási összeg ROP	Ft	arány
Megítélt támogatási összeg ROP	Ft	arány
Igényelt támogatási összeg AVOP	Ft	arány
Megítélt támogatási összeg AVOP	Ft	arány

Ezen alapvető adatok, információk révén további – a pályázati rendszerben való sikerességet egy összesített arányszámban mérő – mutatószámokat konstruáltunk, az alábbiaképpen:

$$\frac{\text{Realizált fejlesztés mértéke (pl. támogatott pályázatok száma)}}{\text{Szándékolt fejlesztés mértéke (pl. beérkezett pályázatok száma)}} = Y_1 \text{ (pl. a támogatott pályázatok számának aránya az összes beadott pályázathoz képest)}$$

Ezen képlet analógiájára az alábbi **konstruált függő változókat** hoztuk létre az adatbázisban:

Konstruált függő változó megnevezése	Mértékegység	Mérési szint
A támogatott pályázatok számának aránya az összes beadott pályázathoz képest	%	arány

³⁶² Forrás: <http://bir.nfu.hu/emir/oi/stat/>

³⁶³ A Regionális Operatív Programok keretében történt fejlesztéseket azért vizsgáljuk külön is, mert ezen operatív program esetében kiemelten fontos cél a területi kiegyenlítés.

³⁶⁴ Az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programok keretében történt fejlesztéseket azért vizsgáljuk külön is, mert a kistérségek között az intézményi szabályozás tekintetében különbséget tehetünk vidékfejlesztési és nem vidékfejlesztési térségek szerint. Lásd alább: Magyarázó változók bemutatása.

Megítélt támogatás (Ft) aránya az összes igényelt támogatáshoz képest	%	arány
Támogatott ROP-pályázatok aránya	%	arány
Támogatott AVOP pályázatok aránya	%	arány
ROP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya az összes ROP-ban igényelt támogatáshoz képest	%	arány
AVOP-ban megítélt támogatás (Ft) aránya az összes AVOP-ban kérthez képest	%	arány

Magyarázó változók

Az intézményi hatások megragadására szolgáló változók kialakításához a fejlesztéspolitika vonatkozó két rendeletét használjuk fel:

1. A területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről szóló 64/2004-es (IV. 15.) kormányrendelet³⁶⁵ a területfejlesztés szempontjából kedvezményezett statisztikai vonzáskörzetek között három csoportot állapít meg az elmaradottság okai alapján tipizálva: (1.) *társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek*³⁶⁶, (2.) *ipari szerkezetátalakítás térségei*³⁶⁷; (3.) *vidékfejlesztési térségek*³⁶⁸. A rendeletben az elmaradottság mértéke szempontjából megkülönböztetnek *leghátrányosabb helyzetű*³⁶⁹, illetve *hátrányosabb helyzetű*³⁷⁰ kistérségeket.

Az elemzés során mindösszesen a kedvezményezett/nem kedvezményezett, illetve vidékfejlesztési/nem vidékfejlesztési kistérség dichotómiát használjuk.

2. A 7/2003. (I. 14.) Korm. rendelet³⁷¹ a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről elnevezésű dokumentum tartalmazza az elmaradott települések besorolását³⁷².

A fejlesztési sikeresség és az elmaradott települések előfordulása közötti esetleges kapcsolat vizsgálatának egyik módja lehetne, hogy összehasonlítsuk az elmaradott

³⁶⁵ Hozzáférhető az Interneten, például: <http://www.nfu.hu/doc>

³⁶⁶ Melyek esetében a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat 3. számú mellékletében meghatározott mutatórendszer alapján kialakított komplex mutató az országos átlaggal azonos vagy attól elmarad.

³⁶⁷ Mely területek esetében az iparban foglalkoztatottak aránya 1990-ben meghaladta az országos átlag másfélszeresét, továbbá az iparban foglalkoztatottak arányának csökkenése 1990-1999 között, valamint a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladta.

³⁶⁸ Ahol a terület népességének kevesebb, mint 50%-a él 120 fő/km²-nél magasabb népsűrűségű településen, az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt a mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyi jövedelemadó alap, továbbá a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladta.

³⁶⁹ A térségek komplex mutatója nem éri el Budapest komplex mutatójának 60%-át.

³⁷⁰ Azon kedvezményezett kistérségek, melyek nem tartoznak a leghátrányosabb helyzetű kistérségek közé.

³⁷¹ Forrás például: http://www.esf.hu/sa/program/jogszabalyok/tamog/7_2003_KormRend.pdf

³⁷² Ezen információkat a Dél-Alföldi Régió kistérségei esetében külön adatbázisban gyűjtöttük és rögzítettük, majd az elemzési adatbázisban szerepeltettük.

települések száma és a fejlesztési projektek száma illetve megszerzett támogatás közötti összefüggést. Ekkor azonban fennáll annak a veszélye, hogy torzított eredményeket kapunk, mivel kistérségenként a települések száma eltérő, így az abszolút számok használata félrevezető. Ezen hibalehetőség kiküszöbölésére új mutatót (X) vezettünk be, mely a kistérség kedvezményezett településeinek arányát méri a kistérség összes településéhez képest, az alábbiaképpen:

$$\frac{\text{kedvezményezett települések száma}}{\text{összes település száma}} = X$$

A képlet alapján kapott X érték a vizsgált kistérség elmaradottságáról ad képet. A mutató 0 és 1 között vehet fel értékeket (proporció), ahol a 0 érték jelöli azt, hogy a kistérség települései között nincsen elmaradott, az 1 érték pedig arra utal, hogy a kistérség minden egyes települése kedvezményezett – azaz elmaradott³⁷³.

A felhasznált rendeletek alapján a magyarázó változók az alábbiak:

Magyarázó változó megnevezése	Mértékegység	Mérési szint
Kedvezményezett kistérség avagy sem	0/1	dummy
Vidékfejlesztési kistérség avagy sem	0/1	dummy
Kedvezményezett települések aránya	%/proporció	arány

F2.2 NFT Regionális fejlesztés Operatív Program projektjeinek adatbázisa

Az adatbázis az európai uniós csatlakozást követő tervezési időszak (2004-2006.) fejlesztési forrásainak egy meghatározott köre; az ún. Regionális Fejlesztés Operatív Program keretében támogatott projektek (összesen 546 db) főbb jellemzőit tartalmazza³⁷⁴. A specifikusan ezen projektekre vonatkozó adatok használatát hangsúlyozottan indokolja, hogy esetükben kiemelten lényeges cél a területi egyenlőtlenségek csökkentése, így a tervezési célok kontraproduktivitásának esetleges kimutatása jelentős és érdekes kutatási eredmény lehet.

Az adatbázis megfigyelési egységei tehát az uniós projektek ezen speciális köre, az adatelemzések során azonban jellemzően azon településtípusokra illetve kistérségtípusokra vonatkozóan fogalmazunk meg következtetéseket, melyekről adott projekt beadásra került.

³⁷³ Megjegyzendő, hogy természetesen az X értéket 100-zal beszorozva százalékos értékeket kapnánk, ebben az esetben azonban egyes statisztikai eljárások mutatói (különösen a lineáris regresszió B együtthatói) nehezebben értelmezhetők a függő változókra.

³⁷⁴ Az adatok forrása: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjának interaktív lekérdező rendszere (www.nfu.hu). Az adatbázis letöltésének ideje 2011. január 31. Az adatbázisban szereplő információk változatlanosságának ellenőrzését 2011. október 18-án elvégeztük, mely alapján megállapítottuk, hogy az általunk elemzett adatok máig helytállóak (változatlanok), így adott időszak vonatkozásában aktuálisak.

Változók bemutatása

Változó	Változó leírása	Adat forrása:
Függő változó		
Y₁	Adott ROP-projekt keretében kifizetett támogatási összeg (millió forintban)	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: www.nfu.hu : Térképtér lekérdezőrendszer
Y₂ / X_{tam.arany}	Adott ROP-projekt keretében a támogatási arány (%)	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: www.nfu.hu : Térképtér lekérdezőrendszer
Független változók		
X_{kedv.kist.}	Adott ROP-projekt olyan kistérségbe tartozik-e, mely – bármilyen okból elmaradott, s ezért – kedvezményezett kistérség a 64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet (a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről) alapján (dummy változó; 0=nem kedvezményezett; 1=kedvezményezett kistérség)	64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet digitális feldolgozása (Elérhető: http://www.nfu.hu/doc)
X_{kedv.tel.}	Adott ROP-projekt a 7/2003. (I. 14.) kormányrendelet alapján kedvezményezett településről került-e beadásra (dummy változó; 0=nem kedvezményezett; 1=kedvezményezett kistérség)	7/2003. (I. 14.) kormányrendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről (Elérhető: http://www.esf.hu/sa/program/jogszabalyok/tamog/7_2003_KormRend.pdf)
X_{kist.kozp.}	Adott ROP-projekt kistérségközpontból került-e beadásra vagy sem (dummy változó; 0=nem kistérségközpont; 1=kistérségközpont)	64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet digitális feldolgozása
X_{INTER}	Interakciós hatást mérő változó (adott változók között)	Saját számítás.
X_{lakos}	Azon kistérség lakosság száma, melyből adott ROP-projektet beadták (fő).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Non-profit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók
X_{kedv.tel.ar.}	Azon kistérségben, ahonnan a ROP-projekt beadásra került – a 7/2003. kormányrendelet alapján – kedvezményezett településeknek az összes településen belüli aránya (%)	Saját számítás a 7/2003. kormányrendelet digitális feldolgozása alapján
X_{urb}	Azon kistérség városainak az összes településen belüli aránya, melyből adott ROP-projektet beadták (%).	Saját számítás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Non-profit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók
X_{kist.jell.}	Az X _{lakos} és X _{urb} változókból főkomponens-elemzéssel létrehozott index (a Kistérség Jellemzői), mely kontrollváltozóként azon kistérséget jellemzi, melyből adott ROP-projektet beadták. A változó létrehozása azért szükséges, hogy a vizsgált kérdések tesztelésére alkalmazott többváltozós modellekben egy változóba sűrítve legyünk képesek mérni ezen kontextuális jellemzőt.	Saját számítás: Lásd: Függelék 2.: A kistérségek makrojellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

A kistérségek makrojellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

Jelen kontroll változó megkonstruálásával³⁷⁵ célunk olyan index létrehozása, mely összefoglaló képet ad adott területi egység társadalmi-gazdasági helyzetével

³⁷⁵ A kontroll változó főkomponenselemzéssel való létrehozása során nagyban támaszkodunk az alábbi módszertani jegyzetre: Moksony 2009. Ezúton köszönjük a szerzőnek az anyag rendelkezésre bocsátását!

kapcsolatban. Ily módon – az elemzésbe ezen változót bevonva – lehetőségünk nyílik arra, hogy a többi magyarázó változó tisztított hatását becsüljük.

A kontroll változót főkomponens-elemzéssel hoztuk létre az alábbi két változó felhasználásával:

- A területi egység (kistérség) lakosságszáma (fő) (X_{lakos}),
- A területi egység települési struktúrájának összetételét megjelenítő változó (X_{urb})³⁷⁶

A főkomponens-elemzés eredményeképpen a fenti változók által hordozott információtartalmat egyetlen összesített indexbe tömörítve jelenítettük meg.

A megkonstruált főkomponens meglehetősen jónak tekinthető, mivel egyrészt a főkomponens az egyes eredeti változók varianciájának nagy részét (81,3%) magyarázza (7. táblázat: kommunalitások):

65. Táblázat: A főkomponenselemzés eredményeit, a létrehozott index "jóságát" összefoglaló mutatók

Változó megnevezése	Kommuna- litások	Összes meg- magyarázott variancia (%)	Főkomponens- súlyok	Főkomponens- együtthatók
Lakosságszám (fő)	0,813	-	0,902	0,554
Urbanizáltság foka: városok aránya a településeken belül (%)	0,813	-	0,902	0,554
Főkomponens (FK; $X_{\text{kist,jell.}}$)	-	81,326	-	-

A főkomponens a három eredeti változó teljes varianciájának döntő részét magyarázza, azaz a három változóban lévő információ közel 82%-át sikerült egy összefoglaló mutatóba sűríteni (7. táblázat: összes megmagyarázott variancia).

A főkomponens jól leképezi az eredeti változókat, mivel a főkomponenssúlyok (a főkomponens és az eredeti változók közötti korrelációs mutatók) meglehetősen magasak (7. táblázat: főkomponenssúlyok).

A főkomponens megkonstruálásának mikéntjét pedig a főkomponens-együtthatók értékei mutatják meg (7. táblázat: főkomponens-együtthatók). Ezek alapján a főkomponens („FK”) az alábbiaként állítható elő az eredeti³⁷⁷ változókból:

$$FK (X_{\text{kist,jell.}}) = 0,554 * ZX_{\text{lakos}} + 0,554 * ZX_{\text{urb}}$$

³⁷⁶ Lásd: Függelék 1.: Változók bemutatása

³⁷⁷ A főkomponens előállításához, pontosabban ahhoz, hogy a megfelelő főkomponens-együtthatókkal be lehessen szorozni az eredeti változókat, utóbbiakat standardizálni szükséges. A standardizált változók jelölésére a Z betű használatos.

A főkomponens-pontszámok ily módon kapott értékeit (melyek standardizáltak, azaz átlaguk 0, szórásuk 1) mint magyarázó változót szerepeltetjük az adatelemzés során vizsgált modellekben.

F2.3. A kiemelt projektek adatbázisa

A komplex adatbázis forrásainak részletezése

Az adatbázis összeállításához a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján (www.nfu.hu) elhelyezett információforrásokat használtuk. Itt a honlap külön menüpontja tartalmazza a kiemelt projektekkel kapcsolatos híreket, adminisztratív (a pályázás mikéntjével kapcsolatos), illetve tájékoztató információkat. Az ezen a helyen található, 2008. július 17-i dátummal ellátott Microsoft Excel formátumban rendelkezésre bocsátott adatbázis összesen 1031 db kiemelt projekt-javaslatral kapcsolatban tartalmazza az alábbi információkat (sorrendben): projekt típusa (továbbfejlesztésre javasolt, avagy új projekt), mely fordulóhoz tartozik a projekt, projektleírás, a projekt mely régióban, megyében található, illetve mely településhez köthető, a pályázó által igényelt összeg (mely a végleges szerződésben változhat), a projekt mely operatív programból (lenne) támogatható, s végül a projekt státusa a kormánydöntés alapján.

Az adatbázis kiegészítésének szempontjai és technika megvalósítása

1. az intézményesített területi elmaradottságról – ebben az esetben is a vonatkozó – a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről szóló 64/2004-es (IV. 15.) kormányrendelet³⁷⁸ alapján alkottunk képet.

Ez az intézményes szabályozás a területfejlesztési szempontból kedvezményezett statisztikai vonzáskörzetek között három csoportot állapít meg az *elmaradottság okai alapján* tipizálva:

1. *társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek* (melyek esetében a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről szóló 24/2001. (IV. 20.) OGY határozat 3. számú mellékletében meghatározott mutatórendszer alapján kialakított komplex mutató az országos átlaggal azonos vagy attól elmarad);

2. *ipari szerkezetátalakítás térségei* (mely területek esetében az iparban foglalkoztatottak aránya 1990-ben meghaladta az országos átlag másfélszeresét, továbbá

³⁷⁸ A kormányrendelet hozzáférhető az Interneten, például itt: <http://www.nfu.hu/doc>

az iparban foglalkoztatottak arányának csökkenése 1990-1999 között, valamint a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladta);

3. *vidékfejlesztési térségek* (ahol a terület népességének kevesebb, mint 50%-a él 120 fő/km²-nél magasabb népsűrűségű településen, az 1990. évi népszámláláskor az országos vidéki átlagot meghaladó volt a mezőgazdasági foglalkoztatottság aránya, az országos átlag alatt van az egy főre jutó személyi jövedelemadó alap, továbbá a munkanélküliség 1999. december 20-án az országos átlagot meghaladta).

A rendeletben az *elmaradottság mértéke szempontjából* megkülönböztetnek *leghátrányosabb helyzetű* (a térségek komplex mutatója nem éri el Budapest komplex mutatójának 60%-át), illetve *hátrányosabb helyzetű* (azon kedvezményezett kistérségek, melyek nem tartoznak a leghátrányosabb helyzetű kistérségek közé) kistérségeket.

A fenti kormányrendelet által megteremtett besorolás-rendszer használata lehetőséget biztosít arra, hogy sajátos, intézményi nézőpontot (is) alkalmazzunk, mivel az elemzés során nem oly módon járunk el, hogy beemeljük az egyes pályázó területi egységek (jelen esetben megyék vagy régiók) gazdasági (pl. egy főre jutó GDP, munkanélküliségi arány, regisztrált vállalkozások száma) illetve társadalmi-demográfiai (pl. idősök aránya, iskolázottság mértéke) mutatóit.

2. Miként épül fel az a *hatalmi-politikai mező*, melyben a (terület)fejlesztés(i) eszköz- és intézményrendszer – köztük a kiemelt projektek mint speciális támogatási forma – működik. Ennek érdekében további információforrásként használjuk fel és építjük be az adatbázisba az Országos Választási Iroda honlapján a magyarországi, 2006. október 1-jén tartott önkormányzati választások eredményeivel kapcsolatosan közölt adatokat³⁷⁹. A megyei adatokat összegyűjtöttük, összegeztük, s – a következőkben ismertetésre kerülő formában – beemeltük a kiemelt projektekről szóló adatbázisunkba. A választások eredményeit bemutató adatok lehetővé tették, hogy olyan összegzéseket készítsünk, mint pl. hogy a 2006. őszen megalakuló megyei közgyűlésekben és a fővárosban található összes mandátumból hány darabot szerzett meg összesítve az MSZP-SZDSZ pártszövetség, mennyit a többi parlamenti párt (FIDESZ, KDNP,

³⁷⁹ Elérhető: http://www.valasztas.hu/onkval2006/hu/10/10_0.html. Az Országos Választási Iroda megyék szerinti bontásban (plusz főváros) külön weblapokon teszi hozzáférhetővé, hogy egy-egy megyében, illetve a fővárosban miként alakultak az erőviszonyok az adott megyei/fővárosi önkormányzatban szétsztható mandátumok vonatkozásában: mennyi szavazati jogot szereztek az egyes pártok által (gyakran közösen) indított jelöltek, illetve a pártpolitikai szférától független szervezetek által indított jelöltek.

MDF)³⁸⁰, hogy ezek relatív gyakoriságát meghatározzuk (a mandátumoknak hány %-át szerezték meg az adott formációk által indított jelöltek)³⁸¹, illetve hogy az egymáshoz viszonyított szavazati arányok miként alakulnak.

A regionális fejlesztési tanácsok politikai/hatalmi erőterbe való beágyazottságának vizsgálata a tanácsok működését szabályozó törvény (TTT 1999) tartalomelemzése alapján

A regionális fejlesztési tanács végzi „a régió területfejlesztési koncepciója és programja kidolgozását, valamint más (...) közös fejlesztési feladatokat” (TTT 1999: 16. § (1) bekezdés). „A regionális fejlesztési tanács (...) jogi személy” (TTT 1999: 16. § (2) bekezdés), „működésének törvényességi felügyeletét (...) a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője látja el” (TTT 1999: 16. § (3) bekezdés). „A regionális fejlesztési tanács feladatainak ellátásában együttműködik a területfejlesztési önkormányzati társulásokkal, a megyei területfejlesztési tanácsokkal, a térségi fejlesztési tanáccsal, a régió fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, továbbá a területi gazdasági kamarákkal.” (TTT 1999: 17. § (1) bekezdés)

„A regionális fejlesztési tanács (szavazati joggal rendelkező³⁸²) tagjai:

- a) a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei;
- b) a miniszter, a belügy-, a környezetvédelmi, a gazdasági, a közlekedési, hírközlési és vízügyi, a szociális és családtügyi, az egészségügyi, az oktatási, az ifjúsági és sport-, valamint a pénzügyminiszter képviselője;
- c) az érintett területfejlesztési önkormányzati társulások megyénként egy-egy képviselője;

³⁸⁰ A pártok által közösen bejuttatott jelöltek összegzett mutatóinak használatát egyrészt az tette szükségessé, hogy meglehetősen gyakori volt, hogy egy-egy jelöltet eleve több párt támogatott, s a statisztikában is úgy jelent meg, hogy pl. MSZP-SZDSZ részéről mandátumot szereztek száma ... fő. Természetesen voltak olyan megyék, ahol külön jelölteket indított – az előbbi példánál maradva – az MSZP és az SZDSZ, de éppen az előbbieken jelzett gyakori közös jelöltállítás miatt ezen mandátumokat is csak összegezve lehetett bevonni az elemzésbe az egységesség érdekében. Másrészt pedig a vizsgált téma szempontjából sem az bír elsődleges fontossággal, hogy egyes parlamenti pártok külön-külön mennyi mandátumot szereztek a megyei illetve fővárosi közgyűlésekben, hanem hogy együttesen az eltérő – vagy eltérőnek tekinthető – oldalt képviselő pártok csoportjai között milyenek az erőviszonyok.

³⁸¹ Ebben az esetben a százalékos arányok összege nem feltétlenül minden megyei önkormányzat esetében adta ki a 100 %-ot, mivel a megyei közgyűlésben nem csak parlamenti pártok által indított jelöltek szereztek mandátumot. Utóbbiak jelenléte azonban a legtöbb megyei önkormányzatnál nem számottevő. Jelen munka keretében ezért közvetlenül nem is vontuk be a vizsgálatba a civil szféra esetleges erejét, kizárólag a politikai erőter befolyásoló hatásának megragadására törekszünk.

³⁸² Lásd ehhez: Térport

<http://www.terport.hu/main.php?folderID=2786&articleID=7130&ctag=articlelist&iid=1>

- d)* a tanács illetékességi területén működő megyei jogú városok polgármesterei;
 - e)* a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság elnöke;
- továbbá a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács tekintetében:
- f)* a Kormány kinevezett képviselője;
 - g)* a főpolgármester vagy képviselője;
 - h)* a fővárosi kerületi önkormányzatok egy képviselője, valamint
 - i)* a régió területfejlesztési önkormányzati társulásainak további legfeljebb kettő képviselője.” (TTT 1999: 17. § (6) bekezdés)

„A térségi fejlesztési tanács és területfejlesztési önkormányzati társulások képviselői - akik nem tagjai a tanácsnak - a területüket érintő fejlesztési programok tárgyalása során a regionális fejlesztési tanácsban tanácskozási joggal vehetnek részt. A regionális fejlesztési tanács munkájában a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának minisztere és a PHARE programok koordinálásáért felelős miniszter képviselője tanácskozási joggal vesz részt. A regionális fejlesztési tanács ülésein állandó meghívottként részt vesz a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője, valamint az illetékes területi főépítész. A regionális fejlesztési tanács dönt a további állandó meghívottak köréről.” (TTT 1999: 17. § (7) bekezdés)

„A regionális fejlesztési tanács a tagjai sorából elnököt és alelnökö(ke)t választ, ügyrendjét egyhangúlag maga állapítja meg (...)” (TTT 1999: 17. § (8) bekezdés).

„A regionális fejlesztési tanács munkájáról és a képviselt álláspontjáról

- a)* a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei a megyei területfejlesztési tanácsnak,
- b)* a miniszter, a belügy-, a környezetvédelmi, a gazdasági, a közlekedési, hírközlési és vízügyi, a szociális és családügyi, az egészségügyi, az oktatási, az ifjúsági és sport-, valamint a pénzügyminiszter képviselője az őt delegáló miniszternek,
- c)* a területfejlesztési önkormányzati társulások képviselője a delegáló önkormányzati társulásoknak,
- d)* a megyei jogú városok polgármesterei a megyei jogú város közgyűlésének rendszeresen, de évente legalább egyszer köteles beszámolni.” (TTT 1999: 17. § (9) bekezdés)

Az adatbázis változóinak bemutatása

Függő változó:	
Y	v_status: Megmutatja, hogy adott projekt-javaslatlalt kapcsolatban született-e kormánydöntés, s ha igen, milyen minősítést kapott a projekt-terv. Az összes 1031 projekt közül 117 az adatbázis rendelkezésre bocsátásának időpontjáig (2008. július 17.) nem került zsűri elé, így ezekről döntés sem született (hiányzó adatként kezelem őket). A fennmaradó 914 projekt esetében 439 nem került támogatásra, 363-at elfogadott és támogatott a kormány, 112 projekt pedig továbbfejlesztendő minősítést kapott. Az elemzés során a változót az utóbbi két kategória összevonásával dichotómmá alakítottam, mivel a továbbfejlesztendő projektek inkább tekinthetők támogatottnak mintsem elutasítottnak, hiszen a kormány támogatásra érdemesnek találja azokat, azonban nem jelenlegi formájukban, hanem bizonyos szükséges módosítások megtételét követően. Ily módon a változó két értéke: 0: nem támogatott (439 db), 1: támogatott (475 db).
Magyarázó változók:	
X_{regio}	v_regio: a projekt-javaslat mely régióból került benyújtásra, vagyis mely régióhoz köthető. Lényeges változó, hiszen a kiemelt projektek egyik fontos eleme éppen az, hogy olyan beruházás megvalósítását célozzák, mely az adott <i>régióban</i> kiemelt fontossággal bír. A beosztás a NUTS-rendszer szerint kerül elkülönítésre, így a változó kategóriái 7 régiót foglalnak magukban, azonban a változónak 8 értéke van, mivel találhatók a kiemelt projektek között ún. országos projektek is. Utóbbiak nem köthetők egyetlen régióhoz sem, hanem olyan fejlesztéseket céloznak, melyek az egész országra kiterjednek (pl. intézményi-reform, e-önkormányzati rendszer kiépítése stb.).
X_{KM}	v_kozp: a v_regio változóból létrehozott új, kétértékű változó, melyben különválasztottam 1-es értékkel kódolva a Közép-Magyarországi Régióból származó, és 0 értékkel kódolva az összes többi régióból beadott projekt-javaslatokat. Az országos projekteket ebben az esetben hiányzó adatként kezelem.
X_{orsz}	v_orosz: szintén a v_regio változóból létrehozott új, kétértékű változó, melyben az országos jelentőségű kiemelt projekteket 1-es értékkel kódoltam, az összes többi, regionálisan köthető projektet pedig 0 értékkel.
X_{megye}	v_megye: a projekt-javaslat mely megyéből került benyújtásra. Sajnos az eleve adott országos projekteken kívül további projektek esetében sem áll rendelkezésre ezen információ a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által közzétett adatbázisban: az 1031 projekt közül 813 db (78,9%) köthető valamely megyé(k)hez. Tovább nehezíti a változó használatát, hogy egyes projektek nem egyetlen megyéhez lettek hozzárendelve, hanem többhöz (pl. Zala-Vas megye szerepel az adatbázisbeli megnevezésben). Ezt a problémát oly módon igyekszem kezelni, hogy az elemzésbe közvetlenül nem, csupán közvetett módon vonom be ezen változót.
X_{elm}	v_megye_elm_kist_64_2004: a v_megye változó révén létrehozott, az elemzés során – a korábbiakba bemutatott – intézményi szemléletmód alkalmazására lehetőséget biztosító lényeges változó: a 64/2004-es kormányrendelet által hordozott információk megjelenítésére és kezelhetővé tételére szolgál. Az idézett rendelet tartalmazza, hogy adott mutatók figyelembevétel alapján adott kistérség (NUTS 4-es szint ³⁸³) elmaradottnak (kedvezményezettnek) minősül, avagy sem. A

³⁸³ Megjegyzés: a korábbi, a rendelet kibocsátásakor aktuális nomenklatúra alapján. Az új beosztási rendszer csak 3 NUTS-szinttel dolgozik, s ebben a kistérségi szint LAU 1 megnevezéssel kerül szerepeltetésre.

Lásd

ehhez:

<http://www.terport.hu/main.php?folderID=3562&articleID=10700&ctag=articlelist&iid=1>

	rendeletet kistérségenként (elmaradott-e, avagy sem), majd pedig megyénként csoportosítva (összegezve) feldolgoztam, és kiszámítottam a bármilyen okból elmaradott kistérségek arányát (%) a megye kistérségein belül. Ezzel egy olyan változóhoz jutottam, melynek értékei 0 és 100 közé eshetnek – előbbi esetben a projekt olyan megyéből került benyújtásra, melynek kistérségei között egyetlen elmaradott (kedvezményezett) sincs, utóbbi esetben pedig mindegyik elmaradott. Az olyan projektek esetében, melyek több megyéhez kerültek hozzárendelésre (lásd az előbbi változó esetében pl. Zala-Vas megye szerepel az adatbázisbeli megnevezésben), az aktuális megyékben számított elmaradott kistérségek arányának átlagát számítottam ki és szerepeltettem.
X_{korm}	v_megye_korm: a v_megye változó révén létrehozott új változó, melynek értéke megmutatja, hogy a megyei és fővárosi önkormányzati választásokon a közgyűlésben adott megyében illetve a fővárosban az MSZP-nek és az SZDSZ-nek összesen a mandátumok mekkora részét (%) sikerült megszereznie. Értéke 0 és 100 közé eshet. Azon projektek esetében, melyek több megyéhez lettek hozzárendelve, az adott megyékben mért arányszám átlagát számítottam ki és szerepeltettem.
X_{ell}	v_megye_ell: az előző analógiájára a v_megye változóból létrehozott új változó, mely a megyei és fővárosi önkormányzatok közgyűléseiben a FIDESZ, KDNP, és MDF által összesen szerzett mandátumok arányát (%) jeleníti meg.
X_{ell_sz}	v_megye_ell_szav: ugyancsak a v_megye változóból létrehozott új, konstruált mutató, mely a megyei önkormányzati és fővárosi választásokon a közgyűlésben az ellenzéki (pontosabban: FIDESZ, KDNP, MDF) és a kormánypárti (pontosabban: MSZP és SZDSZ) jelöltek által elért mandátumok egymáshoz viszonyított arányát, súlyát méri az alábbi képpen:
$\frac{\text{Ellenzéki jelöltek által elnyert mandátumok száma}}{\text{Kormánypárti jelöltek által elnyert mandátumok száma}} = x$ <p>Az x mutató („szavazatszorzó”) értéke szemléletesen megjeleníti, hogy mennyivel (egész pontosan hányszorosan) több, illetve kevesebb mandátumot szerzett ellenzéki jelölt van a (projekt származási megyéjében lévő) közgyűlésben, mint kormánypárti – másképpen: a közgyűlésben 1 fő kormánypárti szavazóra hány fő ellenzéki szavazó jut.</p>	
X_{korm_sz}	v_megye_korm_szav: az előző változó analógiájára konstruált mutató, mely azt méri, hogy a projekt-javaslat beadási helye szerinti megyei vagy fővárosi közgyűlésben 1 fő ellenzéki szavazóra hány fő kormánypárti szavazó jut ³⁸⁴ .
X_{tam}	v_tam_visz_atlag: projekt-javaslat által igényelt támogatási összeg nagyságát mérő változó. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség által közreadott adatbázis tartalmazza a nyers igényelt összegeket: a minimum 0 Ft, a legnagyobb igényelt összeg 261814700000 Ft, az átlag 4206458991,10 Ft (szórás: 13052865537,747). A lényeges különbségek nyilvánvalóan azzal magyarázhatók, hogy a kiemelt projektek esetében nincs előre meghatározott minimális illetve maximális támogatási összeg. Annak érdekében (és reményében), hogy valamelyest egységesebbé és könnyebben kezelhetővé váljon ezen információ, az elemzésben nem a nyers változót használom, hanem – amint arra a változó elnevezése is utal – egy új mutatót, mely a teljes populációban igényelt átlagos támogatási összeghez viszonyítja az aktuálisan igényelt támogatást az alábbi képpen:

³⁸⁴ Ezen utóbbi két változó használatával azt a lényeges elemet kívánjuk megjeleníteni az adatbázisban, hogy egy-egy kiemelt projekt sorsa olyan döntésen is múlhat, hogy milyen mértékben tudják szavazatokkal támogatni a finanszírozását például egy megyei vagy regionális fejlesztési tanácsban.

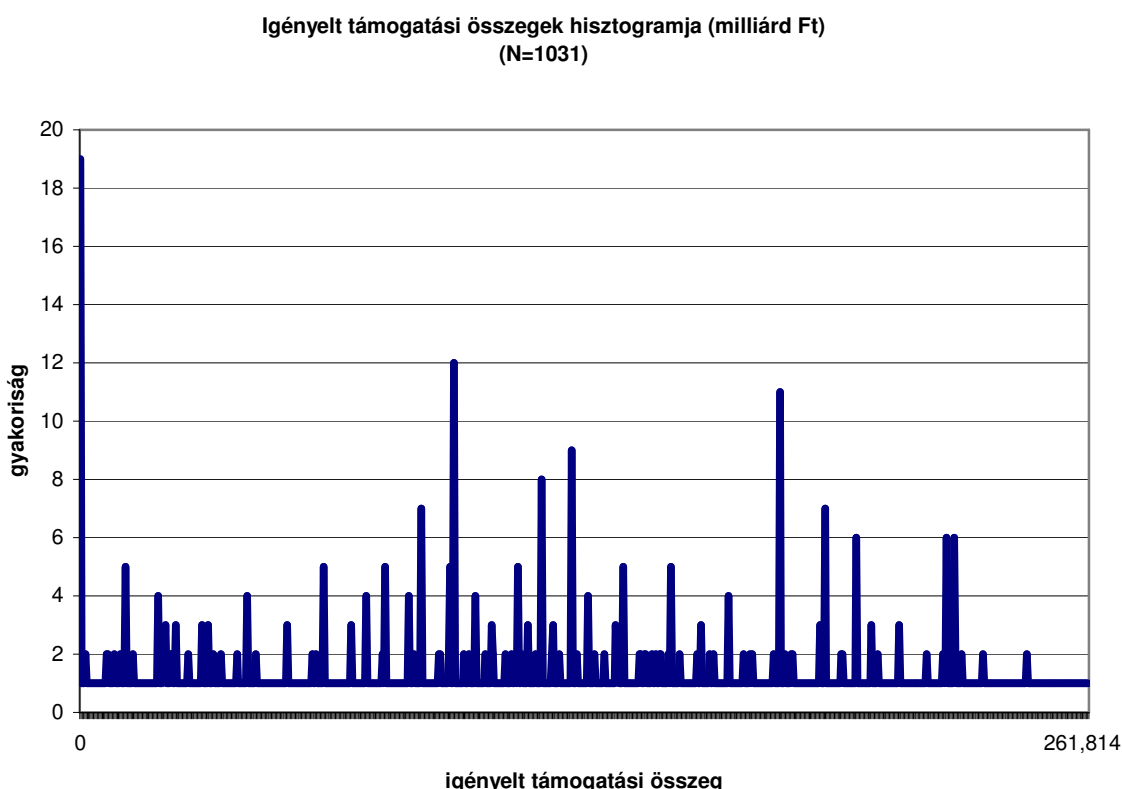
$$\frac{\text{Igényelt támogatási összeg}}{\text{Átlagos támogatási összeg}} * 100 = x$$

Az x érték tehát megmutatja, hogy az igényelt támogatás hány %-a az átlagosan igényelt támogatási összegnek (4206458991,10 Ft). Az ily módon mesterségesen létrehozott mutató legalacsonyabb értéke 0, maximuma 6224,11% (!), átlaga 100% (szórás: 310,31).

A kiemelt projektek megvalósításához igényelt támogatási összegek eloszlásának vizsgálata

Jelen rövid függelékben bemutatjuk az igényelt összegek eloszlását, mivel az adatelemzés során ezen változó hatását illetően ellentmondások tapasztalhatók.

A kiemelt projektek megvalósításához igényelt összegek eloszlását az alábbi hisztogram mutatja³⁸⁵:



16. ábra: Az igényelt támogatási összeg eloszlása

A leggyakrabban előforduló érték a 0 Ft igényelt támogatás (19 eset, 1,8%), s az eloszlás meglehetősen eltérőnek látszik a normális eloszlástól.

³⁸⁵ A könnyebb kezelhetőség érdekében milliárd Ft-ban.

Az igényelt összeget (milliárd Ft-ban) tartalmazó változó eloszlásának leírásához tekintünk továbbá az alábbi táblázatban összegzett statisztikákat:

66. Táblázat: Az igényelt támogatási összeg főbb mutatószámai

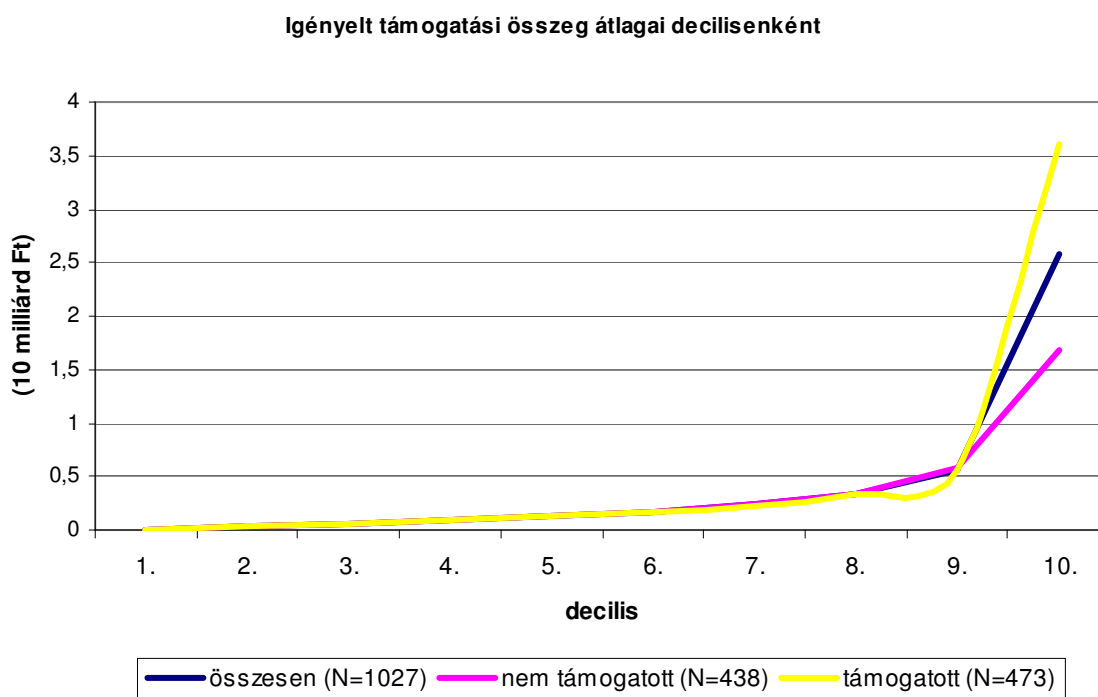
N	érvényes	1031
	hiányzó	0
Átlag		4,2065
Medián		1,4850
Módusz		0,000
Szórás		13,05287
Ferdesség		11,787
Standard hiba (ferdeség)		0,076
Csúcsosság		189,379
Standard hiba (csúcsosság)		0,152
Értékkészlet		261,81
Minimum		0,00
Maximum		261,81
Tercilishatárok	33,33	0,8880
	66,67	2,5000
Kvintilishatárok	20	0,4646
	40	1,0681
	60	1,9746
	80	4,0130
Decilishatárok	10	0,1704
	20	0,4646
	30	0,8000
	40	1,0681
	50	1,4850
	60	1,9746
	70	2,8888
	80	4,0130
	90	8,0233

Az igényelt támogatási összegek – már korábban is bemutatott – átlaga 4,21 milliárd Ft (szórás 13,05 milliárd Ft), a középső érték 1,49 milliárd Ft, a leggyakoribb érték a 0. A változó eloszlása eltér a normális eloszlástól: erősen aszimmetrikus (jobbra ferde, a ferdeség mutatójának pozitív értéke a hozzá tartozó standard hibának 155-szöröse³⁸⁶; illetve csúcsos). Az eloszlás további bemutatása érdekében a táblázat tartalmazza a tercilis, kvintilis és decilis határt kijelölő változóértékeket. Ezek kapcsán – kiemelten a decilisek utolsó kettő határértéke esetében – is megfigyelhető, hogy a változóértékek eloszlása milyen mértékben elnyúlik jobbra. A változó normális eloszlástól való

³⁸⁶ Hüvelykujj szabályként használatos elv, hogy amennyiben a ferdeséget mérő statisztika értéke legalább kétszerese a hozzá tartozó standard hibának, akkor az ezen statisztikákkal leírt eloszlás a normális eloszlástól szignifikánsan eltér.

eltérésének statisztikai tesztelésére lefuttatott egymintás Kolmogorov-Smirnov teszt Z értéke 11,997; a hozzá tartozó szignifikancia érték $P=0,000$; vagyis az igényelt támogatási összeg nem tekinthető normális eloszlásúnak.

Végezetül tekintsük az alábbi ábrát, mely az igényelt támogatási összegek átlagát jeleníti meg a változó deciliseiben – az értékeket külön kiszámítva a támogatott és nem támogatott projektekre is³⁸⁷:



17. ábra: Az igényelt támogatási összeg decilisenkénti átlagának eltérései

Az igényelt támogatási összegek átlaga a legfelső decilisben a kilencedik decilisnek 4,5-szerese, s ez az eltérés a nem támogatott és támogatott projektek tekintetében még jelentősebbé válik (rendre: 2,93 és 6,48).

F2.4. Az NFT-UMFT összes projektjének adatbázisa

Az adatbázis forrása az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Térképtér nevű lekérdezési rendszere, mely tervezési időszakok szerinti külön bontásban – a megfelelő rendeleti

³⁸⁷ A diagramon a változóértékek átlagai folytonos vonallal kerültek összekötésre. Természetesen ez nem teljes mértékben helytálló, hiszen nem időbeli változásról van szó, azonban a vonaldiagram talán jobban szemlélteti az értékek együttmozgását, majd hirtelen elválását.

szabályozási dokumentumok tervezési szintű áttekintését és feldolgozását követően – az alábbi projekt szintű változókat tartalmazza.

Változó	Változó leírása	Adat forrása:
Függő változó		
Y₁	Adott NFT/UMFT projekt keretében kifizetett támogatási összeg (millió forintban)	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: www.nfu.hu Térképtér lekérdezőrendszer
Y₂ / X_{tam.arany}	Adott NFT/UMFT projekt keretében a támogatási arány (%)	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: www.nfu.hu Térképtér lekérdezőrendszer
Független változók		
X_{kedv.kist_NFT}	Adott NFT projekt olyan kistérségbe tartozik-e, mely – bármilyen okból elmaradt, s ezért – kedvezményezett kistérség a 64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet (a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről) alapján (dummy változó; 0=nem kedvezményezett; 1=kedvezményezett kistérség)	64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet digitális feldolgozása (Elérhető: http://www.fvm.gov.hu/doc/upload/200410/64_2004_korm.pdf)
X_{kedv.kist_UMFT}	Adott UMFT projekt olyan kistérségbe tartozik-e, mely – elmaradt, s ezért – kedvezményezett kistérség a 311/2007. (XI. 17.) kormányrendelet (a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről) alapján (dummy változó; 0=nem kedvezményezett; 1=kedvezményezett kistérség)	311/2007. (XI. 17.) kormányrendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról (Elérhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700311.KOR)
X_{kedv.tel_NFT}	Adott NFT projekt a 7/2003. (I. 14.) kormányrendelet alapján kedvezményezett településről került-e beadásra (dummy változó; 0=nem kedvezményezett; 1=kedvezményezett kistérség)	7/2003. (I. 14.) kormányrendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradt, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről (Elérhető: http://www.esf.hu/sa/program/jogszabalyok/tamog/7_2003_KormRend.pdf)
X_{kedv.tel_UMFT}	Adott UMFT projekt a 240/2006. (XI. 30.) kormányrendelet alapján kedvezményezett településről került-e beadásra (dummy változó; 0=nem kedvezményezett; 1=kedvezményezett kistérség)	240/2006. (XI. 30.) kormányrendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradt, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről (Elérhető: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600240.KOR)
X_{kedv.kis.ar.}	Azon megyében, melyből az NFT/UMFT-projekt beadásra került – az aktuális kormányrendelet alapján – kedvezményezett kistérségek aránya (%)	Saját számítás a kormányrendelet digitális feldolgozása alapján
X_{lakos.}	Azon kistérség lakosság száma, melyből adott NFT/UMFT projektet beadták (fő). Az NFT-s projektek esetében 2005-ös adatot, az UMFT-s projektek esetében pedig 2009-es adatot használtunk.	Erőforrástérkép (Elérhető: http://www.regionaldata.org/index.php)
X_{reg.munk.}	A kistérségben lakó regisztrált munkanélküliek száma (fő). Az NFT-s projektek esetében 2005-ös adatot, az UMFT-s projektek esetében pedig 2009-es adatot használtunk.	Erőforrástérkép (Elérhető: http://www.regionaldata.org/index.php)
X_{reg.vall.}	A kistérségben a regisztrált vállalkozások gyakorisága (db/100 lakos). Az NFT-s projektek esetében 2005-ös adatot, az UMFT-s projektek esetében pedig 2009-es adatot használtunk.	Erőforrástérkép (Elérhető: http://www.regionaldata.org/index.php)
X_{ter.}	A kistérség területe (km ²).	Erőforrástérkép (Elérhető: http://www.regionaldata.org/index.php)

	Az NFT-s projektek esetében 2005-ös adatot, az UMFT-s projektek esetében pedig 2009-es adatot használtunk.	http://www.regionaldata.org/index.php)
$X_{ad.fiz.}$	A kistérségben az adófizetők száma (fő). Az NFT-s projektek esetében 2005-ös adatot, az UMFT-s projektek esetében pedig 2009-es adatot használtunk.	Erőforrástérkép (Elérhető: http://www.regionaldata.org/index.php)
$X_{kis.valt.}$	A projekt kistérségváltó településről került-e beadásra, azaz a két tervezési időszakban másik kistérségbe tartozott. (dummy változó; 0=nem kistérségváltó település; 1= kistérségváltó település)	Saját összeállítás a KSH területi atlaszának felhasználásával. (Elérhető: http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,411890&_dad=portal&_schema=PORTAL)
$X_{regi.ats.}$	A projekt a kistérségváltás során régi kistérségbe átsorolt településről került-e beadásra (dummy változó; 0=nem; 1=igen)	Saját összeállítás a KSH területi atlaszának felhasználásával. (Elérhető: http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,411890&_dad=portal&_schema=PORTAL)
$X_{uj.kist.}$	A projekt a kistérségváltás során újonnan alakított kistérségbe került településről került-e beadásra (dummy változó; 0=nem; 1=igen)	Saját összeállítás a KSH területi atlaszának felhasználásával. (Elérhető: http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,411890&_dad=portal&_schema=PORTAL)
$X_{ktgh.}$	A kistérség társadalmi-gazdasági helyzetét mérő, az $X_{lakos.}$, $X_{reg.munk.}$, $X_{reg.vall.}$, $X_{ter.}$, $X_{ad.fiz.}$ változókból főkomponens-elemzéssel létrehozott index, mely kontrollváltozóként azon kistérséget jellemzi, melyből adott NFT/UMFT projektet beadták. A változó létrehozása azért szükséges, hogy a vizsgált kérdések tesztelésére alkalmazott többváltozós modellekben egy változóba sűrítve legyünk képesek mérni ezen kontextuális jellemzőt.	Saját számítás: Lásd: A projektek kistérségeinek kontextuális jellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

A projektek kistérségeinek kontextuális jellemzőit tömörítő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

Jelen kontrollváltozó megkonstruálásával³⁸⁸ célunk olyan index létrehozása, mely összefoglaló képet ad adott kistérség társadalmi-gazdasági helyzetével kapcsolatban. Ily módon – az elemzésbe ezen változót bevonva – lehetőségünk nyílik arra, hogy a többi magyarázó változó tisztított hatását becsüljük.

A kontroll változót főkomponens-elemzéssel hoztuk létre az alábbi öt változó felhasználásával:

- A kistérség lakosságszáma (fő) ($X_{lakos.}$),
- A regisztrált munkanélküliek száma a kistérségben (fő) ($X_{reg.munk.}$)
- A kistérségben a regisztrált vállalkozások gyakorisága (db/100 lakos) ($X_{reg.vall.}$)
- A kistérség területe (km²) ($X_{ter.}$)
- A kistérségben az adófizetők száma (fő) ($X_{ad.fiz.}$)

A főkomponens-elemzés eredményeképpen a fenti változók által hordozott információtartalmat egyetlen összesített indexbe tömörítve jelenítettük meg.

³⁸⁸ A kontroll változó főkomponenselemzéssel való létrehozása során nagyban támaszkodunk az alábbi módszertani jegyzetre: Moksony 2009. Ezúton köszönjük a szerzőnek az anyag rendelkezésre bocsátását!

A megkonstruált főkomponens megfelelőnek tekinthető, mivel egyrészt a főkomponens az egyes eredeti változók többsége esetében a variancia nagy részét magyarázza (82. táblázat: kommunalítások):

67. Táblázat: A főkomponenselemzés eredményeit, a létrehozott index "jóságát" összefoglaló mutatók

Változó megnevezése	Kommuna- litások	Összes meg- magyarázott variancia (%)	Főkomponens -súlyok	Főkomponens- együtthatók
Lakosságszám (fő)	0,952	-	0,976	0,289
Regisztrált munkanélküliek száma (fő)	0,906		0,952	0,282
A regisztrált vállalkozások gyakorisága (db/100 lakos)	0,551		0,742	0,220
A kistérség területe (km ²)	0,015		-0,123	-0,037
Az adófizetők száma (fő)	0,954		0,977	0,289
Főkomponens (FK; $X_{kth.}$)	-	67,563	-	-

A főkomponens az eredeti változók teljes varianciájának döntő részét magyarázza, azaz a három változóban lévő információ közel 68%-át sikerült egy összefoglaló mutatóba sűríteni (82. táblázat: összes megmagyarázott variancia).

A főkomponens kielégítően leképezi az eredeti változókat, mivel a főkomponenssúlyok (a főkomponens és az eredeti változók közötti korrelációs mutatók) a változók többsége esetében meglehetősen magasak (82. táblázat: főkomponenssúlyok).

A főkomponens megkonstruálásának mikéntjét pedig a főkomponens-együtthatók értékei mutatják meg (82. táblázat: főkomponens-együtthatók).

F2.5. Megyei szintű adatbázis a társadalmi tőke és a fejlesztéspolitikai támogatások vizsgálatára

Változók bemutatása

Vál-tozó	Változó leírása	Adat forrása:
Függő változó		
Y	Magyarország uniós csatlakozását követően a 2004-2006 tervezési időszakban – a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT I.) keretében – megyénként (és Budapest) lehívott támogatási összeg (millió Forintban).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Aktuális statisztikák: pályázó székhelye szerinti lekérdezés
Független változók		
X_{kedv}	Adott megyében (és Budapesten) található kistérségeken belül a 64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet (a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről) alapján bármilyen okból elmaradott – s ezért kedvezményezett – kistérségek százalékos aránya.	64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet digitális feldolgozása
X_{civil}	Adott megyében (és Budapesten) található összes civil szervezet száma 2006-ban.	Központi Statisztikai Hivatal honlapja: stADAT-táblák
X_{kozh}	Adott megyében (és Budapesten) található közhasznú és kiemelten közhasznú civil szervezetek százalékos aránya az összes civil szervezeten belül 2006 vonatkozásában.	Saját számítás a Központi Statisztikai Hivatal: stADAT-tábláinak adatai alapján

X_{nppr}	Adott megyében (és Budapesten) a 2004-2006-os tervezési időszak keretében a non-profit szféra által beadott nyertes, támogatott projektek száma (db).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Non-profit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók
X_{INTER}	Az X_{kedv} és X_{civil} magyarázó változók közötti interakciós hatás mérésére az alábbi képpen létrehozott mesterséges szorzatváltozó: $X_{INTER}=X_{kedv}*X_{civil}$	Saját számítás.
X_{lakos}	Adott megye (és Budapesten) a lakosságszáma (fő).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Non-profit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók
X_{vall}	Adott megyében (és Budapesten) az 1000 lakosra jutó vállalkozások száma (db).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Non-profit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók
X_{urb}	Adott megye települési struktúrájának összetételét megjelenítő változó, mely a városok településeken belüli százalékos arányát méri.	Saját számítás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Non-profit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók
X_{ttgh}	Az X_{lakos} , X_{vall} és X_{urb} változókból főkomponens-elemzéssel létrehozott index (a Terület Társadalmi-Gazdasági Helyzete), mely kontrollváltozóként adott megye társadalmi-gazdasági jellegét, állapotát hivatott mérni. A változó létrehozása azért szükséges, hogy a vizsgált kérdések tesztelésére alkalmazott többváltozós modellekben egy változóba sűrítve legyünk képesek mérni ezen kontextuális jellemzőt.	Saját számítás: Lásd: Függelék 2.: A területi egységek társadalmi-gazdasági jellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

A megyék társadalmi-gazdasági jellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei

Jelen kontroll változó megkonstruálásával³⁸⁹ célunk olyan index létrehozása, mely összefoglaló képet ad adott területi egység társadalmi-gazdasági helyzetével kapcsolatban. Ily módon – az elemzésbe ezen változót bevonva – lehetőségünk nyílik arra, hogy a többi magyarázó változó tisztított hatását becsüljük.

A kontroll változót főkomponens-elemzéssel hoztuk létre az alábbi három változó felhasználásával:

- A területi egység lakosságszáma (fő) (X_{lakos}),
- A területi egységben az 1000 lakosra jutó vállalkozások száma (db) (X_{vall}), és
- A területi egység települési struktúrájának összetételét megjelenítő változó (X_{urb})

A főkomponens-elemzés eredményeképpen a fenti változók által hordozott információtartalmat egyetlen összesített indexbe tömörítve jelenítettük meg.

³⁸⁹ A kontroll változó főkomponenselemzéssel való létrehozása során nagyban támaszkodunk az alábbi módszertani jegyzetre: Moksony 2009. Ezúton köszönjük a szerzőnek az anyag rendelkezésre bocsátását!

A megkonstruált főkomponens meglehetősen jónak tekinthető, mivel egyrészt a főkomponens az egyes eredeti változók varianciájának nagy részét magyarázza (6. táblázat: kommunalitások):

68. Táblázat: A főkomponenselemzés eredményeit, a létrehozott index "jóságát" összefoglaló mutatók

Változó megnevezése	Kommuna- litások	Összes meg- magyarázott variancia (%)	Főkomponens- súlyok	Főkomponens- együtthatók
Lakosságszám (fő)	0,849	-	0,922	0,371
1000 lakosra jutó vállalkozások száma (db)	0,748	-	0,865	0,348
Urbanizáltság foka: városok aránya a településeken belül (%)	0,887	-	0,942	0,379
Főkomponens (FK; X_{tgh})	-	82,825	-	-

A főkomponens a három eredeti változó teljes varianciájának döntő részét magyarázza, azaz a három változóban lévő információ 82%-t sikerült egy összefoglaló mutatóba sűríteni (6. táblázat: összes megmagyarázott variancia).

A főkomponens jól leképezi az eredeti változókat, mivel a főkomponenssúlyok (a főkomponens és az eredeti változók közötti korrelációs mutatók) meglehetősen magasak (6. táblázat: főkomponenssúlyok).

A főkomponens megkonstruálásának mikéntjét pedig a főkomponens-együtthatók értékei mutatják meg (6. táblázat: főkomponens-együtthatók):

A táblázat alapján a főkomponens („FK”) az alábbiképpen állítható elő az eredeti³⁹⁰ változókból:

$$FK (X_{tgh}) = 0,371 * ZX_{lakos} + 0,348 * ZX_{vall} + 0,379 * ZX_{urb}$$

A főkomponens-pontszámok ily módon kapott értékeit (melyek standardizáltak, azaz átlaguk 0, szórásuk 1) mint magyarázó változót szerepeltetjük az adatelemzés során vizsgált modellekben.

³⁹⁰ A főkomponens előállításához, pontosabban ahhoz, hogy a megfelelő főkomponens-együtthatókkal be lehessen szorozni az eredeti változókat, utóbbiakat standardizálni szükséges. A standardizált változók jelölésére a Z betű használatos.